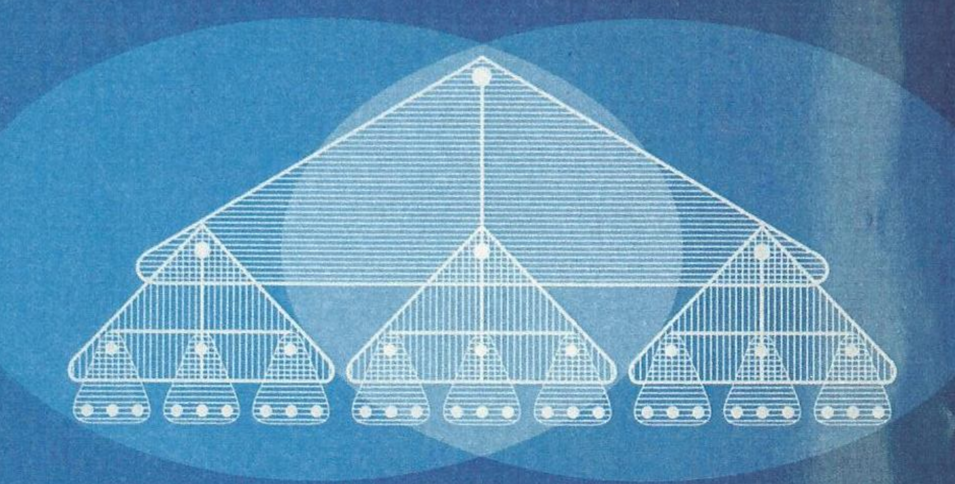
الإدارة العامة

المفاهيم - الوظائف - الأنشطة



تأليف

د. طلق عوض الله السواط د. طلعت عبد الوهاب سندي د. طلال مسلط الشريف

الإدارة العامة

د. طلق عوض الله السواط - د. طلعت عبد الوهاب سندي - د. طلال مسلط الشريف

دار حافظ

الإدارة العامة

المفاهيم - الوظائف - الأنشطة



ردمك : ٩٩٦٠-٦٥٤-٦٤-٨



الإدارة العامة

المفاهيم - الوظائف - الأنشطة



د. طلق عوض الله السواط   د. طلعت عبد الوهاب سندي   د. طلال مسلط الشريف



المقدمة

نتفاعل وبصفة يومية مع المنظمات العامة بمختلف أحجامها وأهدافها وكثافة العاملين بها. ضمنها يعمل المئات بل الآلاف من الأفراد ومنها نحصل على كل ما نحتاج من خدمات، ... تعليم.. رعاية صحية.. أمن.. الخ، منذ اللحظات الأولى من حياتنا حتى النهاية. الإدارة العامة، ممثلة في كافة أجهزة الدولة، تعتبر الجهة المصممة والمنفذة لكل برامج الدولة التي تعنى بتقديم هذه الخدمات كما تقوم على تسيير المرافق العامة بما يضمن تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها.

هدف الكتاب:

يهدف هذا الكتاب إلى تزويد الطالب، القارئ، الممارس والمهتم، بكل ما يتعلق بالإدارة العامة لأجهزة الدولة من مفاهيم ، أسس ومبادئ تمثل الإطار العام لمختلف الأنشطة التي تمارسها المنظمات العامة في سبيل تحقيق الأهداف والغايات المنشودة. وقد حرص المؤلفون أن يتسم عرضهم للموضوعات بالبساطة والوضوح والتسلسل المنطقي بقدر الإمكان وذلك من خلال:

أولاً: تتبع التطور التاريخي لحقل الإدارة العامة خلال العقود الزمنية الماضية، حتى يتسنى للمبتدئ في دراسة الإدارة العامة الإلمام بالنظريات والمفاهيم الأساسية لهذا الحقل.

ثانياً: دراسة وتحليل الوضع الحالي للأنشطة الإدارية العامة وما يعتريها من جوانب قصور وكيفية التعامل معها بفعالية أكثر.

ثالثاً: تصورات مستقبلية لأهم المتغيرات التي قد تلعب دوراً بارزاً في تحديد معالم الإدارة العامة في المستقبل، والتي من أهمها:

التطورات التكنولوجية، مستوى التفاعل بين القطاعين العام والخاص، اختلاف نوعية المستفيدين من خدمات الأجهزة العامة...الخ

تنظيم الكتاب:

قُسّم الكتاب إلى ثلاثة أجزاء رئيسية:

الجزء الأول: اهتم هذا الجزء بإبراز أهمية وتعريف الإدارة العامة وعلاقاتها بالعلوم الأخرى. إضافة إلى دراسة الإطار الفكري للإدارة العامة وعرض لأهم البحوث والدراسات لعلماء ومنظري هذا الحقل ودور هذه الإسهامات في نمو وتطور الفكر الإاري وإثراء المعرفة الإدارية.

الجزء الثاني: تناول هذا الجزء وظائف العملية الإدارية واهتم بتقديم صورة تفصيلية عن الأبعاد الرئيسية لكل وظيفة ليتمكن القارئ من فهم واستيعاب عمليات وأنشطة الأجهزة الإدارية العامة.

الجزء الثالث: خصص الجزء الأخير من الكتاب للحديث عن الاتجاهات الأساسية لمتقبل الإدارة العامة في ظل التطورات التقنية والمتغيرات البيئية المتوقعة.

مساهمات المؤلفين:

يُعتبر هذا الكتاب ثمرة جهد تعاوني مشترك لمؤلفيه. فقد قام كل واحد منهم ببذل جهد فردي لإنهاء ما كُلف به من أجزاء وتمت على النحو التالي:

- ساهم الدكتور طلق عوض الله السواط بكتابة الفصول التالية: أهمية الإدارة العامة، تعريف الإدارة العامة، البيئة والإدارة العامة، نظرية النظم، التنظيم، القيادة الإدارية، صناعة القرار، حلقات الجودة، وثقافة المنظمة، الحكومة الإلكترونية ومستقبل الإدارة العامة.
- كما كُلف الدكتور طلعت عبد الوهاب سندي بالكتابة عن: الفرق بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال، مفهوم النظرية، المدرسة التقليدية، إدارة الخدمة المدنية، الموازنة العامة، الرقابة الإدارية اليابانية والخصخصة..
- بينما قام الدكتور طلال مسلط الشريف بالكتابة عن المواضيع التالية: علاقة الإدارة العامة بالعلوم الأخرى، مدرسة العلاقات الإنسانية، المدرسة

السلوكية، التخطيط، الاتصالات الإدارية، التنسيق، إدارة الوقت، الإدارة بالأهداف وإدارة الأزمات.

وانطلاقاً من قناعة المؤلفين بأهمية إخراج هذا المؤلف بحيث يحتوي الموضوعات العلمية التي تنسجم مع دور وأهمية الإدارة العامة في ظل التحديات التي يواجهها العالم بعد عام ٢٠٠٠م، لذلك قرروا إصدار الطبعة الثالثة ١٤٢٨هـ لتشمل بعض الموضوعات الحديثة التي يعتقد أن الإلمام بها من قبَل المهتم وطالب الإدارة العامة من الضرورة بمكان في الوقت الراهن.

أخيراً: يأمل المؤلفون أن يكونوا قد وُفقوا في تقديم مادة علمية متكاملة تمكّن القراء وطلاب العلم من التعرّف على مبادئ وأسس الإدارة العامة وأنشطتها في الماضي والحاضر والمستقبل. كما يأمل المؤلفون من القارئ الكريم إبداء الرأي والمقترحات على هذا الجهد في أي من أجزاء هذا الكتاب وذلك إيماناً منهم بأهمية النقد البناء الهادف ويعدون بأن تؤخذ في الحسبان في الطبعات القادمة خدمة لطلاب العلم.

والله نسأل أن يوفقنا لما يحب ويرضى...

المؤلفون

جدة في ١٤٢٨/٧/١هـ

محتويات الكتاب

قائمة الأشكال

قائمة الجداول



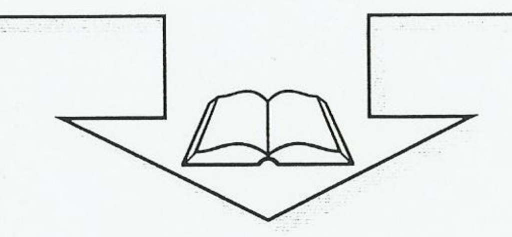
الفصل الأول

مقدمة في
الإدارة العامة

أهداف الفصل الأول

يهدف هذا الفصل إلى:

- تعريف القارئ بأهمية ومفهوم الإدارة العامة.
- التركيز على علاقة الإدارة العامة بالعلوم الأخرى.
- إدراك الفرق بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال.



أهمية الإدارة العامة

The Importance of Public Administration

الإنسان اجتماعي بطبيعته يتكتل مع بني جنسه في مجموعات بشرية ذات اهتمامات مختلفة ومتنوعة . لذا "فوجود الإدارة حتمي في كل التجمعات البشرية التي تمتلك إمكانيات مادية وفنية وطبيعية ، تساعدها على تحقيق أهدافها وتنفيذ واجباتها"[١]. في الماضي كانت وظيفة الدولة تنحصر في مرافق الدفاع، والشرطة ، والقضاء[٢] بمعنى أن مهمتها هي توفير الأمن الداخلي والخارجي، مما جعل علاقتها بمواطنيها علاقة استثنائية وعليهم – أي على مواطنيها – أن يوفروا حاجاتهم الضرورية. حديثاً[٣] تزايد الطلب على الحكومة لتلعب دوراً بارزاً في تقديم البرامج التنموية التي تساهم في رفع المستوى المعيشي ورقي مواطنيها. وهذا ، ما أدى إلى ظهور ما يطلق عليه في وقتنا الحاضر "دولة الخدمات العامة" أو "دولة الرفاهية" Welfare State.

الإدارة العامة ممثلة في الأجهزة التنفيذية للدولة التزمت بوضع هذه البرامج موضع التنفيذ. فاهتمامات الحكومة تحولت خلال هذا القرن من الأنشطة التقليدية التي كانت تضطلع بها – كجباية الضرائب، والجمارك، الدفاع، الأعمال البريدية...إلخ. إلى مصممة ومنفذة لبرامج تُعنى بتقديم كافة أنواع الخدمات العامة لمواطنيها وتنميتهم اقتصادياً واجتماعياً. ومسؤولية الأجهزة الإدارية هي استخدام الموارد المتاحة لوضع هذه السياسات موضع التنفيذ.

إذاً فالإدارة العامة هي الركيزة الأساسية للدولة الحديثة. رسم السياسة العامة بدقة ليس كافياً ، بل لا بد من وجود جهاز تنفيذي فعال يعتمد على أساليب إدارية حديثة تكفل تقديم الخدمات العامة في أقصر وقت وبأقل تكلفة

ممكنة. إن أي تنظيم، أياً كان هدفه يحتاج إلى الإدارة، الوزارة، الجامعة، المصنع، الشركة، المدرسة... وغيرها لا بد لكل منها من وجود إدارة تعينها على أداء أنشطتها المختلفة. ونجاح أي من هذه التنظيمات يعتمد على كفاءة ونوعية جهازها الإداري ومقدرته على التطوير والتجديد والإبداع ليواكب متطلبات مجتمعه وبيئته الخارجية.

من هنا كان اهتمام المؤلفين بأن يقدموا لدارسي الإدارة العامة والعاملين في ميادينها الأصول والأسس والمبادئ الإدارية العامة ومحاولة ربط هذه الحقائق والمعلومات بواقع الإدارة العلمي سواءً في المملكة أو الدولة المشابهة. وتحقيقاً لهذا الهدف قدم الباحثون عرضاً منسقاً للمعلومات والمعارف الأساسية في الإدارة العامة مبني على دراسة متعمقة للأبحاث والدراسات والنتائج التي توصل إليها عدد كبير من علماء الإدارة وممارسيها بالإضافة إلى خبرات وملاحظات المؤلفين أنفسهم في هذا المجال.

تعريف الإدارة العامة : The Definition of Public Administration

الحديث عن الإدارة العامة لا بد أن ينطلق من وضع تعريف لهذا الحقل يبين حدوده ويميزه عن غيره من العلوم الاجتماعية. لكن حتى الآن لم يتفق الكتاب والمهتمون بموضوع الإدارة العامة على مثل هذا التعريف. والصعوبة في إيجاد مثل هذا التعريف المجدد والمقبول لدى الجميع ناتجة عن تباين الخلفيات العلمية ووجهات النظر في دراسة ظاهرة الإدارة العامة ومن النمو السريع للإدارة العامة خلال هذا القرن[٤]، واتساع اهتماماتها لتشمل جميع أنشطة الدولة. بالإضافة إلى إشراك الإدارة العامة مع العلوم الاجتماعية كعلم النفس والاجتماع والاقتصاد وغيرها في كثير من المبادئ والنظريات والمفاهيم.

إلا أن هناك العديد من المحاولات من المنظرين والمهتمين لوضع تعريف للإدارة العامة[٥]. ليونارد وايت (Lionard White) وهو أول مَن كتب مؤلفاً علمياً في هذا الموضوع بعنوان "مقدمة في دراسة الإدارة العامة" في عام ١٩٢٦م عرفها بأنها "جميع العمليات التي من شأنها تنفيذ السياسة وتحقيق أهدافها".

"Defined in broadest terms, public administration consists of all those operations having for their purpose the fulfillment or enforcement of public policy"[6]

هذا التعريف يغطي مختلف العمليات في كافة الميادين كما يتناول كافة أوجه أنشطة الحكومة كالأمن والتعليم والصحة والأشغال العامة... نايجرو ونايجرو (Nigro And Nigro) عرفا الإدارة العامة على أنها مجهودات جماعية تعاونية تشمل فروع السلطات الحكومية الثلاث: القضائية، والتشريعية والتنفيذية وعلاقتها مع بعضها. وهي تلعب دوراً مهماً في صناعة السياسات العامة وأخيراً تختلف اختلافاً جوهرياً عن الإدارة الخاصة".

"Public administration is (1) a cooperative group effort in a public setting (2) covers all three branches executive, legislative, and judicial. (3) has an important role in the formulation of public policy and (4) is different in a significant ways from private administration"[7].

بينما أشار دوايت والدو (D. Waldo" إلى صعوبة إيجاد تعريف جيد للإدارة العامة إلا أنه بالإمكان صياغة جمل تعريفية قصيرة تعرف الإدارة العامة، فقد عرفها بأنها عملية تنظيم وإدارة الأشخاص والموارد لتحقيق أغراض الحكومة.

"Public administration is the organization and management of men and materials to achieve the purposes of government"[8].

كما عرف "والدو" الإدارة أيضاً بأنها هي فن وعلم الإدارة كما يطبقان في شؤون الدولة.

"Public administration is the art and science of management as applied the affairs of state"[9].

ويؤخذ على هذا التعريف إغفاله للعمليات الإدارية كالتخطيط، التوظيف والتمويل... الخ. لذا حاول بعض العلماء معالجة هذا القصور بجمع أكبر قدر

ممكن من وظائف العملية الإدارية في تعريفهم للإدارة. فقد عرف العطار الإدارة بأنها "هي تنظيم وتوجيه وتنسيق ورقابة مجموعة من الأفراد داخل المنظمة لإتمام عمل معين بقصد تحقيق هدف معين."[١٠] كما أورد الغلاييني أربعة تعاريف للإدارة العامة أولها أن الإدارة العامة هي: "إدارة تنظيم الطاقة البشرية والمالية لتحقيق الهدف بشرط أن يكون الهدف مقبولاً" وقد يقصد بها "تنظيم الأعمال التي تختص بها منظمة حكومية موكل إليها تنفيذ السياسة العامة" قد تُطلق على "إدارة وتنظيم أعمال الحكومة". وأخيراً قد تُعرّف "بإدارة وتنظيم وتنسيق المجهودات المختلفة لتنفيذ السياسة العامة"[١١].

غير أن هناك بعض المآخذ على هذه التعاريف لمفهوم الإدارة العامة منها على سبيل المثال: يعمد بعض هذه التعاريف إلى إسقاط مواضيع تعتبر من صميم أعمال الإدارة العامة. والبعض يلجأ إلى الإسهاب والشمولية في التعريف مما يجعل الإدارة العامة تتداخل مع غيرها من العلوم الاجتماعية. إلى ذلك يشير فردرك موشير (F. Mosher) بأن تعريف الإدارة العامة إما أن يأتي ضيقاً للغاية لا يفي بوصف واقع الحال، أو واسعاً ومع ذلك لا يمكنه التعبير عن كل موضوعاتها[١٢] . لذا فمن الضروري تحديد المقصود بمصطلح "الإدارة" أولاً ثم مصطلح "عامة" ثانياً للوصول إلى فهم حقيقة الاصطلاح "إدارة العامة". كلمة إدارة (Administration) أصلها اللاتيني "Ad" بمعنى To من أجل و (minister)، بمعنى serve يخدم والكلمة كلها تعني To Serve ومعناها لكي يخدم. فالإدارة بذلك تعني: مجهودات بشرية لإنجاز أهداف محددة هي خدمة الآخرين.

لفظ إدارة دائماً يأتي مقروناً بأحد الصفتين "عام" أو "خاص". فإذا ما قورن بالصفة الأولى "عام" دلّ على إدارة الدولة التي تستهدف الصالح العام. وإذا ما أضيف إلى الصفة الثانية "خاصة" دل على إدارة المشروعات الصناعية والتجارية التي تستهدف الربح.

والإدارة العامة بهذا المفهوم تعني توجيه الجهود البشرية من خلال التخطيط، والتنظيم، التنسيق... وغيرها من العمليات الإدارية لممارسة الأعمال والأنشطة الحكومية بما يحقق أهداف المجتمع.

علاقة الإدارة بالعلوم الأخرى

The Relationship Between Public Administration & Other Areas

العلاقة بين الإدارة العامة وعلم السياسة : Public Administration / Political Science

من الأهمية بمكان أن نعرف طبيعة العلاقة بين الإدارة العامة وعلم السياسة، لذا تعتبر الإدارة العامة النشاط الذي يتعلق بتنفيذ الأهداف العامة للدولة. وعلى هذا الأساس يمكن القول أن الصلة قوية بين الإدارة العامة وعلم السياسة.

فالأهداف العامة ورسم الخطوط العريضة والخطط الأساسية والمحافظة على القيم الاجتماعية ترسم عن طريق السياسة العامة للدولة بمعنى أنها خارجة عن نطاق الإدارة. فالإدارة تقوم بعملية التنفيذ وما يتعلق بالتفصيلات للأهداف العامة والتطبيق العملي[١٣].

وعلى الرغم من الاختلاف المتباين بين علمي الإدارة والسياسة، إلا أن علم الإدارة يعتمد على علم السياسة اعتماداً كبيراً. فالسياسة تحدد وترسم الاتجاه العام للدولة، والإدارة العامة تُشرف على الوصول إلى تحقيق الأهداف المنشودة وهذا يوضح لنا أن رقابة السلطة التشريعية على الإدارة العامة لا يعني بأنها فرع من فروع علم السياسة. فالإدارة العامة تهدف إلى تحقيق وإنجاز الأهداف العامة كما أشار رمزي بأنها "نشاط الجماعات المتعاونة في خدمة الحكومة في الإدارة التنفيذية على وجه التخصيص لتحقق أهدافاً عامة مرسومة يعبر عنها بالسياسة العامة"[١٤].

الإدارة العامة تلعب دوراً هاماً في المشاركة الفعالة في اتخاذ القرارات وإبداء الرأي والمشورة ورفع التوصيات إلى الجهات العليا للأخذ بها لأنها الجهات ذات الصلة الوثيقة بالتنفيذ.

العلاقة بين الإدارة العامة والقانون الإداري: Public Administration / Administrative Low

ينحدر علم الإدارة العامة والقانون الإداري تحت ما يعرف باسم العلوم الإدارية[١٥]، إلا أن لكل منها ذاتية الخاصة به، فالقانون الإداري يعتبر مجموعة من القواعد القانونية الملزمة المتعلقة بتنظيم المصالح العامة ونشاطها، وبعلاقات هذه المصالح العامة بالأشخاص[١٦]. لذا فالقانون الإداري يوضح الأنظمة والقواعد التي تنظم الإدارة العامة من ناحية تأسيسها وتنظيمها ونشاطها. إضافة إلى ذلك يحدد القانون الإداري الطرق والوسائل والأساليب والإجراءات التي تمارسها الإدارة العامة في نشاطها.

وعلم الإدارة العامة يُعنى بإيضاح كيفية أداء الإدارة العامة للمهام المنوطة بها، لذا فهو نشاط يهتم بإنجاز الأعمال في المجال الحكومي. والإدارة العامة تخضع لأحكام القانون الإداري ولكنها ليست جزءاً منه، وفي نفس الحال ليس القانون مساوياً أو موازياً للإدارة العامة وفي هذا الشأن أشار الطحاوي إلى "أن الإدارة العامة تسير وتحيا في فلك القانون الإداري... وخضوع الإدارة العامة لأحكام القانون الإداري لا يجعلها جزءاً من القانون الإداري"[١٧].

إن لعلم الإدارة العامة صلة وثيقة بالقانون الإداري. فالإدارة العامة تتأثر بالقانون، فإذا كان أفراد المجتمع يلتزمون باحترام القانون فإن مسئول الإدارة العامة أكثر التزاماً في عمله وفقاً للأنظمة المطبقة. وإن جنح إلى ارتكاب خطأ، فإنه يُحال إلى المحاكم الإدارية التي تقوم على أساس المواءمة بين مصالح الأفراد

ومصالح الإدارة في نفس الوقت. ومن هذا المنطق نجد أن بعض المحاكم لا تتقيد بأحكام قانونية معينة بل تلجأ أحياناً إلى ابتكار بعض القوانين المناسبة لإقرار الصالح العام دون المساس بمصالح الأفراد[١٨].

العلاقة بين الإدارة العامة وعلم الاجتماع: Public Administration / Sociology

يركز علم الاجتماع اهتماماته في المشكلات المتعلقة بالمجتمعات الإنسانية ويعتبر أحد الروافد الرئيسية في العلوم السلوكية والمفاهيم المتعلقة بالسلوك الإداري. ويعتبر دراسة المجتمع والجماعات مجالاً مهماً لعلم الاجتماع، حيث يركز على دراسة أنواع الجماعات والأسس التي تقوم عليها وعلاقاتها ببعضها البعض، ولذلك أهمية كبيرة لكون الجماعات ذات تأثير كبير على تفكير الإدارة وسياساتها وبرامجها ونشاطها.

ولرواد علم الاجتماع إسهامات في دراسة جانب من جوانب الإدارة العامة، إذ يعتبر ماكس فيبر (Max Weber) أحد المهتمين بدراسة البيروقراطية، وقد توصل إلى تنظيم له خصائص وقواعد لحكم العمل والعاملين في الإدارة.

إن علم الاجتماع ذو صلة وثيقة بالإدارة والتنظيمات الاجتماعية فهو يهدف إلى دراسة ومعرفة القواعد والتقاليد التي تحكم العلاقات بين الأفراد داخل المنظمة[١٩]، مما سهل على المدراء معرفة أمور كثيرة عما يدور أو يحكم عمل الجماعة أو الفرد وخاصة التنظيمات غير الرسمية وعلاقاتها بالتنظيمات وأي مفاهيم أخرى لها صلة تؤثر على الجماعة بما يخدم أهداف التنظيم والعاملين.

العلاقة بين الإدارة العامة وعلم النفس: Public Administration / Psychology

تركز دراسات علم النفس على الاهتمام بالعنصر الإنساني، فدارسو علم النفس تنصب أهتماماتهم على دراسة الفرد وانطباعاته ومشاعره، فالمفاهيم الشخصية، والدوافع والإدراك، وسيكولوجية النمو، والقيم والاتجاهات

والعوامل البيئية والوراثية في نمو الفرد وسلوكه هي مفردات علم النفس وتلعب هذه الأنماط السلوكية دوراً أساسياً في التأثير على سلوك الفرد وإنتاجيته داخل المنظمة.

فأهداف علم النفس مثلاً تساهم في خدمة الإدارة العامة ومنها زيادة الكفاءة الإنتاجية والانسجام، إيجاد نوع من الاستقرار الوظيفي عن طريق حل الصراعات والمنازعات ومصادر الشكاوى، تحسين نوعية العمل بشكل لا يفقد الموظف الاهتمام والحد من قدرته. وأخيراً معرفة النمط الثقافي وخاصة القيم والاتجاهات السائدة في داخل التنظيم[٢٠].

العلاقة بين الإدارة العامة والاقتصاد: Public Administration / Economies

تتوافق دراسة الاقتصاد مع دراسة الإدارة العامة في كثير من الوجوه، إذ أن المالية العامة والميزانية والحساب الختامي والإدارة المالية مثلاً تعتبر موضوعات أساسية حيث يشترك في دراسة هذه الموضوعات دارسو الإدارة العامة الاقتصاد على حد سواء.

فالدولة تقوم بإرساء القواعد الأساسية للاقتصاد العام وتوكل مهمة التنفيذ إلى الأجهزة الإدارية، وعليه فالإدارة الحديثة تمارس نشاطات ذات طابع اقتصادي مثلاً تحديد مصادر الإيرادات وأوجه الإنفاق والحسابات الختامية والرقابة المالية...الخ.

الفرق بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال

The Deference Between Public Administration & Private Sector

إن موضوع أوجه التشابه والاختلاف بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال شغل بال كثير من الباحثين والممارسين في الحقلين منذ زمن طويل، ويمكن تقسيم هذه الجهود المتواصلة إلى ثلاثة اتجاهات رئيسية نرى عرضها بشيء من التحليل الدقيق للوقوف على حقيقة المشكلة.

الاتجاه الأول:

أنصار هذا الاتجاه لا يرون أوجه اختلاف بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال، ولعل من أبرز المؤيدين لهذا الاتجاه تيلور، فايول، سايمون، (Taylor, Simon, Fayol) ووفقاً لهذا الاتجاه فإن الاختلاف هو اختلاف في الشكل وفي الإطار الخارجي الذي تمارس فيه وليس في الجوهر والمضمون. ويؤكد هذا المعنى هنري فايول حيث يقول "إن معنى الإدارة لا يشمل الخدمات العامة فحسب ولكن جميع المشروعات مهما كان حجمها ووصفها، فكل المنظمات تتطلب تخطيطاً وتنظيماً وإصدار أوامر وتنسيقاً ورقابة، فلم تعد أمام عدة علوم إدارية ولكن أمام علم واحد يمكن أن يطبق على المنظمات الخاصة والعامة"[٢١].

وقد أكد كل من سايمون وطامسون (Simon, Thompson) هذا التشابه بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال بقولهما "المنظمات الضخمة العامة والخاصة لهما أوجه تشابه أكثر من أوجه الاختلاف، وفي الحقيقة أن الاختلاف الجوهري والرئيسي بين المنظمات الضخمة والصغيرة وليس بين المنظمات الخاصة والعامة"[٢٢].

ويرى أنصار هذا الاتجاه أن كلا الإدارتين تتشابه في النواحي التالية:

١- أن كلا الإدارتين تعمل على رفع الكفاءة الإنتاجية للعاملين الذين ينعكس بشكل مباشر على كفاءة وفعالية المنظمة في تحقيق أهدافها..

٢- أن ممارسة العمل الإداري في كلا الإدارتين يعتمد إلى حد ما على الفن والاستعداد الشخصي والموهبة الذاتية.

٣- المنظمات الخاصة والعامة يخضع نشاطها لمجموعة من اللوائح والأنظمة والقوانين والقيم والاعتبارات الاجتماعية السائدة في مجتمع ما.

٤- أن المشروعات الخاصة والعامة تسعى إلى تحقيق أهدافها بأقل تكلفة وجهد وأقصر مدة زمنية وذلك عن طريق استخدام أمثل للموارد المتاحة "البشرية والمادية".

٥- كلا القطاعين يعتمد بشكل كبير في ممارسته لأعماله على الوظائف الرئيسية في الإدارة، التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة، القيادة.

وبناء على ما سبق يمكن الوصول إلى نتيجة مفادها أن المبادئ الأساسية في الإدارة أو ما تُعرف بوظائف الإدارة (تخطيط، تنظيم، رقابة، تنسيق، توجيه) عامة تحكمها مفاهيم ومبادئ لها صفة الشمول يمكن تطبيقها على المنظمات العامة والخاصة بصرف النظر عن البيئة والظروف التي تعمل فيها المنظمات وتتجاوز في عموميتها الاختلافات في المواقف التي تواجهها المنظمات[٢٣].

الاتجاه الثاني:

أنصار هذا الاتجاه يتناولون الاختلاف بين الحقلين بشكل عام حيث يرون أن هذا الاختلاف في الدرجة وليس في الجوهر والأساس ويمكن الاختلاف بين الإدارة العامة والخاصة في النقاط التالية:

(١) من ناحية الهدف:

تهدف الإدارة العامة إلى تقديم خدمة أو تحقيق مصلحة عامة لأفراد المجتمع من خلال النشاط الذي تقوم به. بينما في الإدارة الخاصة الباعث والدافع للقيام بأي نشاط هو تحقيق العائد الاقتصادي ويتأكد هذا الدافع في الواقع العملي، في أن الإدارة في القطاع الخاص لا تقدم على أي نشاط إلا بعد دراسة مستفيضة لمعرفة الجدوى الاقتصادية للمشروع فإذا كانت نتيجة هذه الدراسة تشير إلى عدم وجود جدوى اقتصادية للمشروع فيكون القرار صرف النظر عن هذا المشروع بالرغم من حيوية وضرورة هذا المشروع بالنسبة لأفراد المجتمع لأن الدافع الأولي هو تحقيق الربح.

(٢) من ناحية المستفيدين:

هناك اختلاف بين المستفيدين في القطاعين ففي المشروعات الخاصة المستفيدون شريحة معينة تتألف من صاحب العمل، المساهمين والعملاء أو فئة

خاصة من المجتمع، وفي المقابل في القطاع العام المستفيدون في أغلب الأحيان عدد كبير من أفراد المجتمع.

(٣) من ناحية المنافسة:

المشروعات العامة تعمل في ظل ظروف احتكارية بمعنى أنه توجد إدارة واحدة في مجال النشاط الواحد. وذلك لأن نشاطات الإدارة العامة يوجد بينها نوع من التنسيق والتكامل. فمثلاً لا يمكن أن نتصور أن يكون هناك تنافس بين وزارة التعليم العالي، والمعارف، والمؤسسة العامة للتدريب المهني بل هناك تكامل وتنسيق بين هذه المرافق العامة لأن لكل منها دوراً يقوم به لتحقيق المصلحة العامة لأفراد المجتمع.

بينما القطاع الخاص تسود فيه روح المنافسة الحرة "ومن ثم تتصف الشركات الخاصة بالجرأة، والمخاطرة وتحيُّن الفرص، الأمر الذي يؤدي إلى التطور السريع والخلق والإبداع وهذه تعتبر ظاهرة صحية بالنسبة للقطاع الخاص"[٢٤].

(٤) من ناحية دائمية الوظيفة:

تتصف الوظيفة في المنظمات العامة بأنها دائمة ولذلك نجد أن نسبة كبيرة من أفراد المجتمع يفضلون الالتحاق بالوظيفة العامة حيث يمكن تحقيق ما يُعرف بالأمن أو الاستقرار الوظيفي. وهذا نابع من أن نشاطات وأعمال المنظمات العامة ذات طابع حيوي وضروري لأفراد المجتمع لا يمكن الاستغناء عنها. بينما في إدارة الأعمال الوظيفة فهي ذات طابع مؤقت وتعاقدي لأنه يمكن توقف نشاط الشركة في حالة عدم قدرتها في تحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية وتحقيق الأرباح التي يتوقف عليها استمرار نشاطها.

(٥) من ناحية المساواة:

قاعدة المساواة تسود بين العاملين في القطاع العام. يعني هذا المبدأ أن خريجي الجامعات إذا تمّ التحاقهم بقطاعات الإدارة العامة يتحصلون على نفس

المزايا الوظيفية مثل شريحة الأجر والإجازات وشروط الترقية بالإضافة إلى المميزات الأخرى التي تترتب على التحاقهم بالقطاع العام لأن هناك نظاماً واحداً يطبق على العاملين في القطاع العام (مثل نظام الخدمة المدنية في المملكة العربية السعودية) بصرف النظر عن المرفق الذي يعمل فيه الخريج سواء في الصحة، والتعليم، بينما في المشروعات الخاصة فكل شركة لها نظام خاص تنفرد به عن بقية الشركات الأخرى تحكمه ظروف الشركة الاقتصادية واحتياجها من القوى العاملة، لذلك لا يمكن أن نستغرب اختلافاً في شريحة الأجر والمزايا الأخرى لثلاثة من خريجي الجامعات في ثلاث شركات مختلفة في نفس الإقليم.

الاتجاه الثالث:

يختلف هذا الاتجاه تماماً عن الاتجاه الأول والثاني حيث يرى أنصار هذا الاتجاه أن هناك اختلافاً جوهرياً وعميقاً بين الإدارة العامة والخاصة حيث يرى ولس سير (Wallace Sayre) "أن الإدارة الخاصة والحكومية تتشابهان في كل الجوانب غير الهامة وغير الحيوية"[٢٥].

"Business and Government Administration are a like in al unimportant respect".

ويقول جوسف بور (Joseph Boer) "الذي يدرس الإدارة الخاصة والعامة يرى أن الإدارة العامة الفعالة ليست كمثل الإدارة الخاصة الفعالة... ويناقش ذلك بقوله إن رجال الأعمال يجب أن لا يكونوا تحت وطأة الأوهام المتعلقة بتشابه أعمالهم وأعمال الإدارة العامة"[٢٦].

عاشور من أبرز الكتّاب الذين يؤكدون على وجود اختلاف جوهري وأساسي بين القطاع العام والخاص، حيث يقول "إن القول بوجود وظائف إدارية مشتركة تحكمها مفاهيم ومبادئ وقواعد واحدة في الإدارة العامة وإدارة الأعمال قول يجافي الحقيقة. فالظروف البيئية التي تعمل فيها كلا المنظمات الحكومية العامة تختلف في الكثير من جوانبها عن تلك التي تعمل فيها منظمات

الأعمال والمنظمات الخاصة غير الحكومية... وهكذا ينعكس على الأسلوب والنمط الذي تمارس به المنظمات أنشطتها والقول بعمومية المفاهيم والمبادئ التي يخضع لها الأداء التنظيمي والإداري يعني إسقاط الاختلافات في الظروف والمواقف بين المنظمات الخاصة والعامة. وهذا القول وإن كان فيه شيء من التبسيط والتيسير على دارسي الإدارة بنوعيها، إلا أنه لا يعبر عن الواقع الفعلي، ومن ثم فإن فائدته العلمية والتطبيقية محدودة"[٢٧].

يتضح مما تقدم أن هناك اختلافاً جوهرياً وأساسياً بين القطاعين، ويمكن إيجاز نقاط الاختلاف بين المنظمات العامة والخاصة على النحو التالي:

١- معايير اتخاذ القرارات:

بالرغم من أن اتخاذ القرارات تعتبر عملية جوهرية في الإدارة إلا أن هناك اختلافاً بين القطاع العام والخاص من حيث المعايير ودرجة الرشد في اتخاذ القرارات.

إن القرارات التي يتم اتخاذها في الإدارة العامة هي في الواقع نتيجة للمناقشات، والمداولات والمساومات المتبادلة بقصد تحقيق اتفاق شامل حول تحقيق هدف معين ويرجع السبب في ذلك إلى أن هناك اعتبارات سياسية، اقتصادية، اجتماعية يجب أخذها في الاعتبار من قبل صانعي القرار في القطاع العام.

أما بالنسبة للقطاع الخاص فاتخاذ القرارات يعتمد بشكل كبير على المعايير الموضوعية، والاقتصادية لأن الهدف الرئيسي هو تحقيق الربح. يقول هورلد كرنتر (Harold Grotner) " لأن الخسارة التي تترتب عن مراعاة شعور الناس تتحملها ميزانية الدولة بالنسبة للسياسيين أما بالنسبة لأصحاب الأعمال فإنهم يتحملونها ويدفعونها من جيوبهم وذلك يعني إفلاسه "[٢٨].

٢ – أساليب وطرق التقييم:

هناك اختلاف حقيقي وحيوي بين القطاعين من حيث أساليب وطرق تقييم نشاطات المنظمات العامة والخاصة. هذا الاختلاف نابع من طبيعة النشاطات في القطاع الخاص والعام طالما أن الهدف الأساسي من القيام بالنشاط في المشروعات الخاصة تحقيق الربح، لذلك يمكن الحكم على فعالية أو عدم فعالية القطاع الخاص، أو بمعنى آخر فشله ونجاحه يتوقف على معايير اقتصادية بحتة تتمثل في تحقيق حدً أدنى من المدخلات وحد أعلى من المخرجات حيث أن الفرق بينهما يمثل الربح.

بالنسبة للمنظمات في القطاع العام، كما يقول والدو (Waldo) "لا يمكن مثلاً أن يقيّم أداء قسم الشرطة بمعيار النفقات النقدية التي أنفقتها خلال فترة زمنية معينة، كما لا يمكن تقييم أدائه على أساس الإيراد الذي حُقق، ولا يمكن أخذ معيار الربحية لقياس أداء المنظمات العامة، حيث لا توجد صلة بين الإيرادات التي تحققها والنفقات التي تتحملها"[٢٩].

٣ – المسؤولية:

يعتبر هذا العنصر من العناصر الرئيسية التي يختلف فيها الحقلان حيث أكد هذا الاختلاف جون ديوي (John Dewey) قبل خمسة وستين عاماً تقريباً حيث يقول "إن الخلاف الجوهري والحيوي بين القطاع العام والخاص يتمثل في عنصر المسؤولية حيث يعني ذلك إلى أي درجة تكون المؤسسة أو المنظمة مسؤولة تجاه الآخرين فيما يتعلق بأدائها"[٣٠].

"The key distinction between the public and private sectors is the accountability factor. The degree to which the institutions is responsible to others for its actions"

إن مسؤولية الإدارة العامة مسؤولية عامة أمام جهات متعددة مثل السلطة التنفيذية، الأجهزة الرقابية والجمهور بوجه عام، ولتصوير مسؤولية موظف الإدارة العامة يقول عبد اللطيف قصير إن رجل الإدارة العامة مُطالب بتفهُم العلاقة

القائمة بين عمله والإطار السياسي العام والوقوف على مشاعر الشعب بينما المدير في القطاع الخاص يكون مسئولا أمام الإدارة العليا في المشروع[٣١].

٤ – الأساس المالي:

هناك اختلاف بين المنظمات العامة والخاصة من حيث الإيرادات، والمصروفات، وإعداد الميزانية، ففي المنظمات العامة مصادر متعددة للإيرادات: الضرائب، القروض، أملاك الدولة، الإصدار النقدي والرسوم، بينما أوجه الإنفاق تشمل: الصحة، التعليم، المواصلات، الدفاع، الأمن.

إعداد الميزانية في القطاع العام يتم عن طريق جهات متعددة داخل المنظمة وخارجها لذلك تحتاج فترة زمنية طويلة. والاستثمارات تعتبر مصدراً رئيساً للإيرادات في المشروعات الخاصة بينما يكون هنا حد أدنى من الإنفاق على المدخلات (الموارد البشرية، المادية، المالية) اللازمة لاستمرار نشاط المنظمة. وإعداد الميزانية الخاصة منوط بوحدة معينة داخل المنظمة، لذلك تحتاج عملية الإعداد فترة زمنية أقل مقارنة بالميزانية العامة.

من خلال العرض السابق نودّ أن نصل بالقارئ إلى نتيجة هامة مفادها أن الاختلاف بين الحقلين حقيقي وجوهري وليس كما يتصور كثير من الكتاب والمتخصصين في الحقلين، ويترتب على هذه النتيجة أمران هامان:

١- أن الإدارة العامة تُعتبر حقلاً دراسياً مستقلاً له أساليبه، ومبادئه، وأنماطه الإدارية.

٢- أن الموظف في الإدارة العامة لا بد أن تتوافر فيه بعض الصفات والمهارات والقدرات للقيام بدوره بشكل فعّال.

الهوامش

Notes

١- أحمد عبد السلام دباس "فتش عن الإدارة" الإداري، العدد١ ، يناير ١٩٨٥م) ص٦٨.

٢- في ظل الاتجاه الفردي القائم على مبدأ حصر نشاط الدولة وأجهزتها في مجالات ضيقة لا تتعدى تقديم الخدمات المتعلقة بالأمن الداخلي الحماية الخارجية والقضاء.

٣- الاتجاه الاجتماعي القائم على تسيير الدولة للمرافق العامة بما يضمن تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها هذه المرافق.

4- R.J. Stillman Public Administration Concept And Cases, Third Edition. (Boston: Houghton Miffin Co. 1983), P.1.

٥- سيورد الباحثون التعاريف كما وردت في لغتها الأصلية لسبب بسيط وهو أن الترجمة العلمية قد لا تعطي للمصطلح نفس المضمون الذي يعطيه الاصطلاح في لغته الأصلية.

6- L. White Introduction to The Study of Public Administration Third Addition. (New York: Harper and Row Pub. 1926), P.3.

7- F. Nigro and L. Nigro Modern Public Administration, Sixth Edition (New York: Harper and Row Pub. 1984). P.11.

8- Waldo The Study of Public Administration, (New York: Random House 1955). P.2.

9- Ibid. P.2.

١٠- فؤاد العطار، مبادئ علم الإدارة العامة، (القاهرة: دار النهضة العربية ١٩٧٤م). ص ٧.

١١- خليل الغلاييني، مبادئ الإدارة العامة (مصر: دار الكتاب العربي ١٩٨٥م)، ص٢.

12- F. Mosher "Research in Public Administration: Some Notes and Suggestions" Public Administration Review, 16 (Summer 1956). P. 177.

13- Hallie. Farmer. "The Government of All Our States" Public Administration Review, (Vol. XV. No. 4, 1955) P. 287.

١٤- سيد محمود الهواري، الإدارة: الأصول والأسس العلمية، (القاهرة: مكتبة عين شمس، ١٩٧٣م) ص٦٥٦.

١٥- فيما يتعلق بمصطلح العلوم الإدارية راجع: محمد عبد الله العربي، "مفهوم العلوم الإدارية"، قرارات المؤتمر الدولي الخامس للعلوم الإدارية، (مجلة القانون والاقتصاد، السنة الرابعة، العدد الأول، يناير ١٩٣٤م)، ص ٦ وما بعدها.

١٦- محمد مسعد، أنظمة الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية، (القاهرة: مطبعة مدني، ١٩٨١م)، ص٢٢.

١٧- سليمان الطحاوي، مبادئ علم الإدارة العامة، الطبعة الرابعة، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٦٩م)، ص٤٩.

١٨- مسعد، مرجع سابق، ص ٢٤.

19- Dwight Waldo, The Study of Public Administration, (N.Y. Random Hoase 1955) P.52-54.

٢٠- فرج عبد القادر طه، علم النفس الصناعي والتنظيمي، (بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٨٦م)، ص١٢- ١٣.

٢١- إسماعيل صبري مقلد، دراسات في الإدارة العامة: مع بعض تحليلات مقارنة، (دار المعارف، مصر- ١٩٦٧م)، ص١٩- ٢٠.

22- R. S. Parker and V. Subramanian "Public and Private Administration" International Review of Administrative Sciences, Vol. 25 No. 4 PP. 334-366.

٢٣- أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارن، (بيروت: دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ١٩٧٩م)، ص ٢٢- ٢٣.

٢٤- فيصل فخري مرار، الإدارة: الأسس والنظريات والوظائف، (دار لاوي للنشر والتوزيع، ١٩٨٣م) ص٢٤.

25- Wallace S. Sayre "Premises of Public Administration: Past and Emerging Public Administration Review, Vol. 18. P. 104.

26- Ibid. P. 105.

٢٧- أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن. مرجع سابق.

٢٨- عمّار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة (الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر ١٩٨٤م)، ص ٣٢.

٢٩- أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارن، مرجع سابق، ص ٢٥.

30- Michael A. Murray "Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay" Public Administration Review, Vol. 35, No. 4 (july1 August. 1975) P. 367.

٣١- عبد اللطيف القصير، الإدارة العامة: المنظور السياسي، (جامعة بغداد: وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بدون سنة النشر) ص١٣- ١٤.

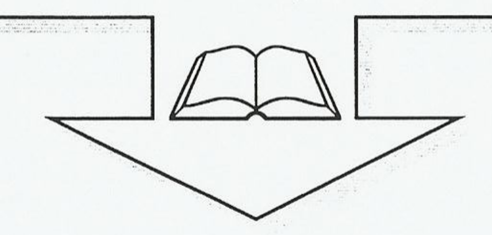
الفصل الثاني

تطور الفكر الإداري

أهداف الفصل الثاني

يهدف هذا الفصل إلى :

- معرفة القارئ بمفهوم النظرية.
- استيعابه بالمدرسة التقليدية والإسهامات العلمية والرواد.
- إدراك القارئ بمفاهيم العلاقات الإنسانية والسلوكية وروادهما والإسهامات العلمية .
- معرفته بنظرية النظم وعناصرها الأساسية.



مفهوم النظرية

Concept of Theory

ليس هناك اتفاق بين الكُتّاب في العلوم الاجتماعية على ما هو المقصود بالنظرية ، ولعل ذلك الاختلاف والتباين في مفهوم النظرية نابع من طبيعة النظريات في العلوم الاجتماعية التي تعكس بشكل مباشر المعطيات الثقافية والحضارية والبيئية في فترة زمنية معينة ، كما يتضح ذلك من خلال تحليلنا للنظريات الإدارية المختلفة.

يرى بعض الكتّاب أن النظرية عبارة عن طريقة في التفكير لفهم وإدراك العالم من حولنا. والبعض الآخر يرى أن النظرية عبارة عن مجموعة من المفاهيم متضمنة في الفرضيات وكذلك العلاقات المترابطة بين هذه المفاهيم[1]. وفي تعريف آخر النظرية ، "تعنى مجموعة من الجمل الإخبارية تفسير لنا بعض الظواهر وهي رمزية ومجردة وهي عكس التجريبية أو الواقع.

ويمكن تعريف النظرية على أنها عبارة عن التفكير العلمي المبني على المنطق في إيجاد تفسير لبعض الظواهر في العالم الذي نعيش فيه"[2].

وبعد هذا العرض لمفهوم النظرية بشكل عام ننتقل إلى تعريف النظرية الإدارية التي هي موضوعنا في هذا الفصل.

الواقع أن هناك مجموعة من التعاريف للنظرية الإدارية منها تعريف (Grosstestc) الذي يرى أن نظرية التنظيم "تُعنى بدراسة الهياكل والأطر والوظائف والإنجاز وسلوكيات الجماعات والأفراد داخل المنظمة"[3] وفي تعريف آخر ينظر للنظرية الإدارية على أنها لا تساعدنا في استيعاب وإدراك الهياكل وسلوكيات المنظمات فقط بل الأهم من ذلك التنبؤ بمعرفة آثار التغيير على سلوكيات العاملين، وهياكل وفعالية المنظمة.

ولعل السؤال الهام الذي يمكن أن يُطرح في هذا المقام إلى أيّ حد تعكس هذه النظريات النماذج الواقعية؟

ولعل الإجابة على هذا التساؤل تتمثل في الجهود التي بُذلت من قبل المتخصصين لوضع معايير أو مقاييس موضوعية يتم بموجبها تقييم النظرية. ومن أهم هذه المعايير التي يتم بموجبها الحكم على مدى فعالية وكفاءة النظرية في دراسة ظاهرة معينة هي: "(١) مدى مطابقتها للواقع،(٢) مدى قدرتها على التنبؤ، (٣) بساطتها، (٤) جدواها الاقتصادية، (٥) دقتها، (٦) ثباتها(٧)، منفعتها في ظروف مماثلة"[٤].

النظرية الإدارية مثل أي حقل من حقول المعرفة حيث يمكن استيعابها وإدراكها على ثلاث مستويات:

(١) **الحفظ**: يعتبر الحفظ من أقل مستويات التعلم حيث تحتوي هذه المرحلة بشكل مبسط حفظ الحقائق وبعض المفاهيم.

(٢) **عملية الفهم**: تتضمن معرفة عميقة بعلاقة المفاهيم والمصطلحات كذلك التعامل مع هذه المفاهيم في بيئات وظروف مختلفة.

(٣) **المستوى الثالث التطبيق**: حيث يعتبر من أعلى المستويات في التعليم أو المعرفة، وفي هذا المستوى لا بد من استيعاب كامل وفهم عميق للمفاهيم وإمكانية تطبيقها في الواقع العملي [٥].

يرى روبرت (**R. Denhardt**) لفهم طبيعة نظرية الإدارة العامة لا بد من الأخذ في الاعتبار التوجيهات التالية:

(١) الإدارة العامة يُنظر لها على أساس أنها جزء من العمليات والنشاطات الحكومية لذلك فنظرية الإدارة العامة هي جزء من النظرية السياسية.

(٢) المنظمات العامة يُنظر لها على أنها تتشابه مع المنظمات الخاصة إلى حد ما لذلك فنظرية المنظمات العامة هي جزء من نظرية التنظيم.

(٣) هناك من يرى أن الإدارة العامة حقل من الحقول المهنية والحرفية مثل القانون والطب لها قواعد ومبادئ وأسس يمكن تطبيقها في الواقع والتنبؤ بالنتائج المتوقعة[٦].

لاستيعاب طبيعة النظريات في العلوم الاجتماعية أجد لزاماً عليّ أن أضع بين يدي القارئ الفارق الرئيسي والجوهري بين العلوم الطبيعية (الفيزياء، الكيمياء)، والعلوم الاجتماعية (علم النفس، علم الاجتماع). "إن العلوم الاجتماعية يتمحور نشاطها حول التنظيمات الإنسانية لذلك فهي تتسم بخاصية وهي عدم وصولها في الدقة إلى مستوى العلوم الطبيعية. لذلك تكون القواعد والمبادئ والأسس في هذه العلوم نسبية"(٧). "ولذلك تقتصر في أغلب الأحيان العلوم الاجتماعية على فهم الظواهر وتفسيرها إما لعدم إمكانية ضبط العمل الإنساني والتنبؤ به أو لعدم أخلاقية القيام بذلك حتى ولو كان الضبط ممكناً من الناحية الفنية"[٨].

نرمي من هذا العرض السابق توضيح الإطار العام لفهم واستيعاب طبيعة وأبعاد النظريات الإدارية التي سوف يتم عرضها بالتفصيل فيما بعد.

المدرسة التقليدية أو الكلاسيكية
Classical School

الواقع أن هناك تقسيمات مختلفة لنظريات الإدارة وهذه التقسيمات تأخذ أشكالاً وأنماطاً متعددة، فالبعض يرى تقسيم النظريات الإدارية على أساس الحقبة الزمنية التي وُجدت فيها، وهناك مبررات لهذا التقسيم، والبعض الآخر يميل إلى اعتبار كل رائد من رواد الإدارة يُمثل اتجاهاً أو مدرسة بذاتها، لها سماتها وخصائصها.

إن التقسيم الذي سوف نقترحه يقوم على اعتبارين رئيسيين:

(١) التقسيم يرتكز على أسس ومبادئ موضوعية.

(٢) سهولة استيعاب التقسيم من قبل القارئ خاصة أن هذا المؤلف مقدم كمبادئ في الإدارة العامة.

وبناء على ذلك نرى تقسيم النظريات الإدارية إلى أربع مدارس رئيسية وكل مدرسة تحتوي على مجموعة من رواد الفكر الإداري تتسم وجهات نظرهم بالتقارب إلى حد ما أو أن نظرياتهم تنطلق من فرضيات معينة.

فردريك تيلور، هنري فايول، وماكس فيبر ينتمون إلى المدرسة التقليدية أو الكلاسيكية لأن نظرياتهم وآراءهم عن المنظمة تتمحور حول أربع استراتيجيات وهي:

(١) ما يجب أن يكون "المثالية".

(٢) التركيز على الوظيفة.

(٣) النظرة للفرد كمتغيّر ثابت يمكن التحكم والسيطرة عليه.

(٤) استخدام الحوافز المادية كأساس لدفع الفرد للإنتاج والعمل.

لكن لا بدّ من الإشارة هنا إلى أن الاتفاق في هذه النقاط الرئيسية لا يعني بأي حال من الأحوال عدم وجود بعض الاختلاف والتباين في النقاط الثانوية أو الأقل أهمية إذا صحّ لي التعبير عنها لذلك سوف نقوم بدراسة تحليلية لكل رائد

من هؤلاء للوقوف على حقيقة المشاركة أو الإسهامات العلمية التي قدّمها لفهم طبيعة المنظمات.

فردريك تيلور: Frederick W. Taylor (١٨٥٦م – ١٩١٥م)

إن الإسهامات العلمية التي قدمها فردريك تيلور في حقل الإدارة تعكس بشكل مباشر الحقبة الزمنية التي عاش فيها والخلفية الثقافية وطبيعة العمل الذي قام به.

إن استيعاب القارئ لهذه الإسهامات العلمية ينبغي أن يكون في إطار هذه المتغيرات، لذلك يرى كثير من كتّاب النظريات الإدارية أنه "لا يجب النظر إلى هذه الحركة بشكل منعزل عن المجتمع الذي نشأت وتطورت فيه بل يجب معالجتها في نطاق التفسير الهيكلي للرأسمالية في نهاية القرن التاسع عشر حيث ساهمت بعض التطورات التكنولوجية والاقتصادية في العالم الصناعي في انتشار وهيمنة الوحدات والتنظيمات الاقتصادية الكبيرة.

وأدى تطور هذه المؤسسات الكبيرة وتعقيد نشاطاتها وتصاعد الاهتمام بالتخصص وتقسيم العمل إلى خلق كثير من مشاكل التنسيق والتعاون. وقد أصبح من الصعب الاهتداء بأسلوب الإدارة التقليدية في معالجة التنظيم الداخلي لهذه المؤسسات بما يعنيه ذلك من إدارة الأفراد والعناصر المادية للإنتاج. لهذا برزت الحاجة لترشيد علاقة الإنسان بالآلة وعلاقة الفرد بالفرد في المؤسسة الصناعية. وقد استشعر هذه المشكلة بعض المتخصصين في النشاطات الصناعية الذين انغمسوا في المشاكل اليومية التي تبرز في مكان العمل"[٩].

بدأ فردريك تيلور كعامل عادي في شركة للحديد بالولايات المتحدة الأمريكية وخلال ثماني سنوات من انخراطه في هذه الشركة تقلد مناصب مختلفة من عامل بسيط إلى ملاحظ للوقت إلى ميكانيكي إلى مشرف مجموعة

إلى مساعد مهندس ثم أخيراً إلى كبير المهندسين في الشركة. وفي نفس الوقت كان يواصل تحصيله العلمي حتى تمكن من الحصول على الماجستير في الهندسة ، ولعل ذلك الواقع المتمثل في قصور وضعف الأساليب الإدارية التقليدية لتلبية احتياجات المنظمات في تلك الحقبة الزمنية أدى إلى هيمنة فكرة رفع الكفاءة الإنتاجية على تيلور ومن ثم البحث عن الأساليب والوسائل التي يمكن من خلالها تحقيق هذه الأهداف الذي أصبح فيما بعد المرتكز الأساسي للإدارة العلمية.

ومن أجل تحقيق هذا الهدف يرى فردريك تيلور أنه لا بد من الأخذ في الاعتبار هذه المبادئ والأسس:[١٠]

(١) البحث عن أفضل طريقة (One best way) لإنجاز العمل وذلك باستخدام الأسلوب العلمي القائم على التجربة ، أو بمعنى آخر تطوير أسلوب علمي لكل عنصر من عناصر العمل ليحل هذا التحليل العلمي والموضوعي محل الطريقة التخمينية والتجريبية في الأداء والعمل التي طالما استعملت في المعامل والمصانع.

(٢) اختيار العاملين بطريقة موضوعية تقوم على أسس علمية وتدريبهم لتحسين أدائهم "بدلاً من الطريقة التقليدية القاضية بأن يقوم الملاحظ بهذا الدور بالقدر الذي يستطيع طبقاً لخبراته وتجاربه الخاصة"[١١].

(٣) أن وضع العامل في العمل المناسب غير كاف لإنجاز الأعمال بكفاءة وفعالية لذلك اقترح أن يكون هناك نظام للحوافز يقوم أساساً على الأجر الذي يتقاضاه العامل والذي يتناسب مع إنتاجيته وإنجاز العمل وليس على أساس ساعات العمل.

(٤) لعل من أهم المبادئ والأسس التي قدمها تيلور في هذا الشأن هو مبدأ التخصص وتقسيم العمل حيث يقضي هذا المبدأ بتقسيم العمل والمسؤولية

بين الإدارة والعمال تتحمل الإدارة مسؤولية التخطيط والتنظيم والإشراف بينما يقوم العمال بالعمل الحقيقي.

ولعل من أهم الإسهامات العلمية البارزة التي قام بها فردريك تيلور في حقل الإدارة ما يُعرف بدراسة الحركة والزمن (Time and motion study) التي لا زالت محل إعجاب وتقدير من قبل بعض الباحثين والممارسين في حقل الإدارة بالرغم من مرور ما يربو على نصف قرن على هذه الدراسة ، ولعل تقلده مناصب مختلفة في شركة الحديد والصلب ساعده في إجراء أبحاثه ودراساته وفي مقدمتها دراسة الحركة والزمن ، وتهدف هذه الدراسة إلى رفع الكفاءة الإنتاجية للعامل وذلك عن طريق التخلص من كثير من الحركات غير اللازمة التي يتطلبها أداء العمل ومن ثم تحديد وقت نموذجي لإنجاز كل عمل.

ولقد كان هناك إقبال كبير على تطبيق الأبحاث والدراسة الميدانية التي قدمها تيلور من قبل المؤسسات المختلفة والحقيقة أن هناك كثيراً من النتائج الإيجابية المتمثلة في زيادة الإنتاج وانخفاض التكاليف وهما هدفان رئيسيان تسعى النظرية الإدارية إلى تحقيقهما.

"ويعطينا دوايت فارنهام النتائج التي ترتبت على إدخال نظام تيلور ففي مناولة الحديد الخام وتفريغه من العربات زاد الإنتاج من ٢ طن إلى ١٠ طن في الساعة وانخفضت التكاليف من ٢٧ سنت إلى ٨ سنت للطن. وفي إحدى شركات الصلب زاد الإنتاج في بعض العمليات من ١٢ إلى ٤٨ طن في اليوم وانخفضت التكاليف من ١٠ سنت إلى ٤ سنت للطن"[١٢].

بالرغم من هذا النجاح الذي حققه فردريك تيلور في رفع الكفاءة الإنتاجية للعمل وتخفيض التكاليف "غير أن ما يثير الدهشة أن العمال وقتئذ قاوموا "الطريقة التايلورية"... بل أن مجرد ذكر اسمه كان يثير الكراهية في نفوسهم، ويرى بعض الباحثين أن السبب في ذلك إنما يرجع إلى أن تيلور كان يعتبر من رواد "الهندسة الإنسانية" إذ أن نظرته إلى تناول عمل الإنسان كانت لا تختلف عن

نظرته التي يتناول بها قطعة جهاز هندسي... بل إنه كان مؤمناً فعلاً بإمكان تطبيق علم الهندسة على طرائق العمل في المصنع، وقام بدراسات للتعرف على "الطريق الوحيد الأفضل "... وتوصل من هذه الدراسات إلى أن هناك نسبة عالية من الإسراف والضياع في العمل والموارد تحدث نتيجة لعدم كفاية التنظيم والإشراف على العمل"[١٣].

ولم يكن تيلور يسمح للعاملين بالمناقشة أو إبداء الرأي فيما يتعلق بالطريقة والكيفية التي يؤدي بها العمل، ونقلاً عن كوبيل مؤرخ تيلور أنه قال مرة إلى أحد العمال "ليس من المفروض أن تفكر، إن هناك آخرين ندفع لهم مقابل التفكير بل أن تيلور كان يقترح بأن العامل الذي يصلح للعمل في نظامه يحسن أن يكون غبياً بليد الإحساس"[١٤].

من خلال العرض السابق يبدو بجلاء أن تيلور استخدم كل الوسائل والأساليب لرفع الكفاءة الإنتاجية وقد حقق نجاحاً كبيراً في هذا الجانب، ولكنه أغفل في تحليله ودراسته طبيعة الفرد الذي يُعتبر حجر الزاوية في العملية الإدارية. وكانت نظرته للعامل على أنه كتلة يمكن صياغتها وتشكيلها حسب متطلبات ومقتضيات العمل وما ترتب على هذه النظرة من إغفال طبيعة ورغبات وطموحات الفرد باعتباره كائناً اجتماعياً.

هنري فايول: Henri Fayol (١٨٤١ – ١٩٢٥م)

بينما كانت تجري سلسلة من الدراسات والأبحاث الميدانية على يد تيلور لرفع الكفاءة الإنتاجية بالولايات المتحدة. كانت تبذل جهود في فرنسا على يد هنري فايول لتطوير نظرية عامة للإدارة تقوم على أسس ومبادئ موضوعية بدلاً من الأساليب التقليدية التي تعتمد على الحدس والتخمين. وقد اعتمد في بلورة نظريته الإدارية على خبرته العملية كأحد العاملين في شركة (Commentry – Fourchanbault) حيث تقلد مناصب متعددة في الشركة حتى أصبح مديراً عاماً للشركة في عام ١٩١٨م. ولقد تميز هنري فايول عن تيلور رغم كونه أنه هو الآخر مهندساً، باهتماماته بتطوير وبلورة نظرية عامة للإدارة بحكم

الوظيفة التي يشغلها وهي مدير الشركة بينما كان تيلور يركز على رفع الكفاءة الإنتاجية في خط الإنتاج.

لا بدّ من الإشارة هنا أن الاختلاف السابق يفسره عدم تماثل المركز الوظيفي لكل منهما. وفيما عدا ذلك فقد لاحظ كلاهما أن فعالية وكفاءة المنظمات الخاصة تتوقف في كافة المستويات على العنصر البشري وكيفية إدارته. كلاهما طبق الأسلوب العلمي القائم على التجربة للوصول إلى مبادئ وقواعد وأسس عامة يمكن تطبيقها على كل أشكال التنظيم الإنساني، ولا يقتصر على المنظمات الخاصة[١٥].

وأهم الإنجازات التي قدمها هنري فايول كرائد من رواد المدرسة التقليدية: وحدة مبادئ وأسس التنظيم في المنظمات الخاصة والعامة. بالإضافة إلى مجموعة النشاطات التي تنفرد بها المشروعات الخاصة. وهذه الإنجازات تعتبر حصيلة جهوده العلمية والعملية.

ومن أهم النتائج التي توصل إليها من خلال دراسته وتحليلاته أن هناك أربعة عشر مبدأ أساسي للتنظيم يشترك فيها القطاع العام والخاص وهي على النحو التالي:[١٦]

(١) تقسيم العمل: Division of Work

يُعتبر هذا المبدأ من أهم الركائز التي قامت عليها المدرسة التقليدية لأن تطبيق هذا المبدأ كما يرى فايول ينعكس بشكل مباشر على إنتاجيته وكفاءة العاملين ويقضي هذا المبدأ قيام الفرد بعمل محدد ودقيق يُكسبه قدرات ومهارات في إنجاز أعمال معينة بكفاءة وفعالية عاليتين.

(٢) وحدة الأمر: Unity of Command

يقضي هذا المبدأ أن يتلقى العامل التوجيهات والأوامر المتعلقة بإنجاز الأعمال من رئيس واحد وفي نفس الوقت ويرفع له التقارير عن سير العمل.

(٣) النظام: Order

يعني هذا المبدأ أن يكون هناك مكان معين لكل فرد وكذلك لكل شيء حسب مقتضيات العمل أو حسب تسلسل الإجراءات المطلوبة لإنجاز نشاط معين.

(٤) المركزية: Centralization

تعني مدى تركيز السلطة في المركز أو توزيعها إلى المستويات الإدارية المختلفة في المنظمة ويرى فايول أن المركزية واللامركزية من الأمور النسبية بمعنى أن الأخذ بأسلوب المركزية واللامركزية يتوقف على عوامل ومتغيرات مختلفة ومن أهمها حجم المنظمة، والانتشار الجغرافي.

(٥) مبدأ العدالة في الأجر: Equity of Wage

يقضي هذا المبدأ بأن يتقاضى العامل الأجر المناسب مقابل العمل الذي يقوم به مع الأخذ في الاعتبار مستوى المعيشة، وعدالة الأجر تعني أن يكون هناك نوع من التوازن والتناسب بين طبيعة الوظيفة من حيث المسؤوليات والواجبات وبين شريحة الأجر التي يتقاضاها العامل.

(٦) خضوع المصلحة الفردية للمصلحة العامة: Subordination of individual interests

يقضي هذا المبدأ بأن تخضع مصلحة العامل أو مجموعة العمال لصالح العمل أو للمنظمة بمعنى أنه إذا كان هناك نوع من التعارض والتضارب بين أهداف العاملين وأهداف المنظمة فيرى هنري فايول إعطاء الأولوية لأهداف المنظمة.

(٧) مبدأ استقرار العمل: Stability of tenure of personal

هنري فايول يرى أن التنقل في العمل (Job Rotation) بطريقة مطردة وسريعة يضيع على العامل فرصة استيعاب العمل واكتساب الخبرة التي تمكنه من إنجاز الأعمال المنوطة به بفعالية وكفاءة عاليتين.

(٨) وحدة الاتجاه: Unity of direction

يقصد بهذا المبدأ أن كل مجموعة من النشاطات المتحدة من حيث الهدف والطبيعة لا بد أن تكون تحت قيادة موحدة وقسم أو وحدة إدارية مستقلة ولها خطة

(٩) الانضباط: Discipline

يرى هنري فايول أن تحقيق أهداف المنظمة بفعالية وكفاءة يتوقف إلى حد كبير على طاعة وإذعان أفراد التنظيم للقوانين واللوائح والأنظمة الداخلية للمنظمة. ولا بد أن يكون هناك نوع من الجزاء (مثل التوبيخ، الإنذار، الغرامات، الوقف عن العمل، الفصل) واختيار الجزاء المناسب متروك للباقة وخبرة المدير حسب طبيعة المخالفة.

(١٠) المبادأة: Initiative

تعني تشجيع الرؤساء للعاملين في إبداء آرائهم ومقترحاتهم وتوجيهاتهم فيما يتعلق بطريقة إنجاز العمل. والأخذ بهذا المبدأ له مردود جيد بالنسبة للفرد وللمنظمة. بالنسبة للمنظمة قد تكون هذه المقترحات والتوصيات المقدمة تؤدي إلى سرعة الإنجاز وفعالية وكفاءة الأداء وبالنسبة للفرد الشعور بالفخر والاعتزاز، وما يترتب على ذلك من زيادة ولائه وانتمائه للمنظمة.

(١١) مبدأ روح الفريق: Esprit Thcorps

إن من أهم المسئوليات التي تقع على عاتق الإدارة في المنظمات تهيئة جو يسوده التفاهم والانسجام بين العاملين ومحاولة نبذ الخلاف بين العاملين وتوحيد جهود العاملين نحو تحقيق أهداف المنظمة.

(١٢) تدرج السلطات: Scalar Chain

يعني هذا المبدأ أن الأوامر وإصدار القرارات تكون من الرؤساء إلى المرؤوسين من أعلى إلى أسفل وتأخذ شكل التسلسل الهرمي.

(١٣) السلطة والمسئولية: Authority and Responsibility

إن هناك تلازماً وترابطاً تاماً بين السلطة والمسئولية، فالسلطة تعني الحق في إصدار الأوامر والتوجيهات إلى المرؤوسين مع الالتزام بطاعتها وتنفيذها، والمسئولية تكون بقدر السلطة الممنوحة.

(١٤) المساواة: Equity

أداء العاملين للمهام المناطة بهم بشكل فعّال يعتمد على تطبيق قواعد وأسس موضوعية واحدة على جميع العاملين في كل ما يتعلق بواجباتهم وحقوقهم.

إسهامات لوثر جولك Luther Gulick في علم الإدارة:

قدم عالم الإدارة ،لوثر جولك Gulick في عام ١٩٣٧ مساهمته المميزة بعلم الإدارة والتي تشمل سبع وظائف للأنشطة الرئيسية كواجبات للرئيس التنفيذي لأي إدارة في المنظمات الإدارية .وتعد إسهاماته إضافة علمية لعلم الإدارة حيث يشير إليها معظم الباحثين في شان الإدارة ووظائفها سواء كان ذلك في مؤلفاتهم أو أوراقهم العلمية أو ندواتهم .ومنذ ذلك الحين ، أصبح مختصر POSDCORB يستخدم كوصف لمهام المدير السبعة الرئيسية، فكلمة POSDCORB تتألف من الأحرف الأولى لكل وظيفة رئيسية من وظائف الإدارة .

هذه الوظائف السبعة تشمل:

التخطيط: Planning وتهتم وظيفة التخطيط برسم الخطوط العريضة التي يتعين القيام بها وطرق القيام بها لتحقيق الهدف الذي تحدده للمنظمة.

التنظيم: Organizing وهو إنشاء الهيكل الرسمي للسلطة من خلال التقسيمات الإدارية التي تنظم العمل لتحديد هدف المنظمة.

التوظيف: Staffing وتنحصر مهمة التوظيف في جلب واستقطاب وتدريب الموظفين والمحافظة على الظروف الملائمة للعمل في المنظمة.

التوجيه: Directing وتتركز مهمة القائد بالتوجيه للقيام باستمرار في اتخاذ القرارات وإعطاء الأوامر والتعليمات بوصفه قائدا للمنظمة.

التنسيق: Coordinating ويكون متبادل بين مختلف الأقسام والعمليات في العمل بالمنظمة أو ما بينها وبين المنظمات الأخرى •

التقرير: Reporting وظيفة التقرير تكمن في الرقابة والمتابعة والتقييم للإعمال التنظيمية والإنتاجية بالمنظمة.

التمويل: Budgeting وهو التخطيط المالي والإيرادات والمصروفات والحساب الختامي .

إن استخدام مصطلح POSDCORB يعد نقطة انطلاق جيدة لتحليل الوظائف والأنشطة الإدارية بطريقة هيكلية تساعد على هيكلة الإدارة.وفي الحقيقة أن المصطلح يحتوي على وظائف رئيسية تهدف إلى لفت الانتباه لمختلف العناصر الفنية في أعمال الرئيس التنفيذي للمنظمة.

ماكس فيبر: Max Waber (١٨٦٤ – ١٩٢٠م)

مفهوم البيروقراطية: Concept of Bureaucracy

أن مصطلح البيروقراطية من المصطلحات العلمية التي حظيت باهتمام كبير من قبل المنظرين والممارسين في حقل العلوم الاجتماعية بالدراسة والتحليل ويمكن بلورة الاهتمام من قبل المهتمين في النظر للبيروقراطية على أنها عملة ذات وجهين:

الوجه الأول: ينظر للبيروقراطية على أنها كيان مؤسسي ضخم أصبح أداة رئيسية في تنفيذ السياسة العامة في الدولة الحديثة ترتكز على عدد من المبادئ (التخصص- تقسيم العمل- التسلسل الهرمي- اختيار الأفراد وفق معايير موضوعية...الخ).

الوجه الآخر: ينظر للبيروقراطية على أنها كيان تنظيمي ضخم يتصف بكثرة الإجراءات وتعدد القوانين واللوائح – التأجيل في إنجاز العمل- التنصل من المسؤولية- إساءة استعمال السلطة..الخ).

وبناء على ما سبق سوف يتم استعراض بعض الإسهامات العلمية في تسليط الضوء على مصطلح البيروقراطية.

بادئ ذي بدء إن كلمة البيروقراطية (Bureaucracy) تتكون من مقطعين الأول (Bureau) تعني مكتب والثاني (Cracy) تعني القوة والسلطة إذاً مفهوم البيروقراطية (Bureaucracy) يعني سلطة المكتب.

هناك عدد كبير من المتخصصين في العلوم الاجتماعية ساهم في وضع تعريف لمفهوم البيروقراطية وسوف يتم اختيار بعض هذه التعاريف التي قد تساهم في فهم وإدراك القارئ لهذا المفهوم.

"موسكا (Mosca, 1895) : استخدم مصطلح البيروقراطية للإشارة إلى نمط معين من السلطة الحاكمة في الدولة"[١٧].

"ميشلز (Michels, 1911) فقد استخدم مصطلح البيروقراطية للدلالة على السيطرة والنفوذ الذي يمارسه الموظفون العموميون التي توظفهم المنظمات الكبرى بناء على مهاراتهم التخصصية فيكونون في المنظمة مراكز قوى وسيطرة تتحكم في هذه المنظمات"[١٨].

"أما ماكس فيبر (Weber, 1909) الذي ارتبط مفهوم البيروقراطية باسمه فقد استخدم مصطلح البيروقراطية لكي يعني مجموعة الأنساق القانونية للسلطة التي تمارسها المنظمات الكبيرة الحجم والتي تعتمد على الرسمية والموضوعية والرشد في بناء أنظمتها الإدارية" [١٩].

من التعاريف الحديثة لمفهوم البيروقراطية ما ذكره فيصل مرار "على أنها ذلك التنظيمي الضخم المتواجد في المجتمع السياسي المعقد، والمتحضر لتحقيق الأهداف القومية ولإخراج السياسة العامة إلى حيز الواقع ووضعها موضع التنفيذ"[٢٠].

أما عامر فرغلي فيعرفها بقوله "عبارة عن تنظيم إداري له خصائصه الإنسانية والفنية، ويقوم من خلال أفراد (مختارون بموضوعية) يدركون حدود دورهم باستخدام إمكانيات التنظيم (الموارد – القواعد – التعليمات) استخداماً واعياً لتحقيق الأهداف العامة بأقصى كفاءة"[٢١].

من خلال استعراض التعاريف السابقة لمفهوم البيروقراطية يتضح أهمية وحيوية الدور الذي تلعبه البيروقراطية في الدولة الحديثة كأداة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في المجتمع وترسيخ مفهوم دولة المؤسسات.

لكن لابد من التأكيد على نقطة هامة وهي "الجهاز البيروقراطي وحده، مثلما يملك مفهوم الرشد والموضوعية والعقلانية يملك أيضاً مفهومات الانحراف والجمود ويتحدد المسار الذي يسلكه الجهاز من هذين البديلين بناء على طبيعة المهمة الموكلة إليه، طبيعة القوى الموجهة له والمسيطرة عليه"[٢٢].

في الدول النامية البيروقراطية تعني "البطء في اتخاذ القرارات نتيجة تعدد مستويات الرئاسة في تنظيم والجنوح نحو المركزية الشديدة، الجنوح إلى السرية والتكتم على المعلومات اتجاه الجمهور واتجاه الرقابة، أيضاً التسلط والسيطرة وبالذات في التعامل مع الجمهور، الميل إلى الاستخدام غير الاقتصادي للموارد المالية والبشرية المتاحة لهذه المنظمات"[٢٣].

إن الفاحص لهذه الممارسات البيروقراطية في الدول النامية يستطيع أن يستنتج لماذا ارتبط مفهوم البيروقراطية بالمفهوم السلبي والقبيح في أذهان الكثير وبالطبع كل هذه الممارسات لا تتفق ولا تنسجم مع روح وحقيقة النموذج المثالي (Ideal Type) الذي اقترحه ماكس فيبر أن هذا الاختلاف في فهم وإدراك مفهوم البيروقراطية يرجعه بعض الكتاب إلى "أن الجهاز البيروقراطي في أي مجتمع هو نتاج وإفراز التاريخ وثقافة وسلوكيات وبناء هذا المجتمع، فاختلاف أنماط السلوك البيروقراطي واختلاف مزيج المشكلات المرتبطة بهذا السلوك ترجع في الواقع إلى اختلاف التاريخ والبيئة الثقافية والاجتماعية التي تحيط بهذه التنظيمات البيروقراطية من مجتمع لآخر.[٢٤]

بناء على ما سبق لابد من إدراك حقيقة هامة وهي أن البيروقراطية وسلوكيات واتجاهات العاملين بها تتأثر بالبيئة الاجتماعية والثقافية والسياسية التي تحيط بها.

أنواع السلطة Types of Authorities

من النقاط التي تناولها ماكس فيبر بالتحليل والدراسة أنماط السلطة وهي على النحو التالي: [٢٥].

(١) السلطة التقليدية Traditional Authority

يرتكز هذا النمط بشكل أساسي على مجموعة القيم والمعايير، التقاليد، الأعراف التي تم تكريسها وترسيخها في المجتمع وبالتالي اكتسبت نوع من الاحترام والتقدير والاعتزاز والاستعداد الكامل بالخضوع والإذعان لها فعلى سبيل المثال السلطة التي يمارسها الأب على مستوى الأسرة ورئيس القبيلة على أفراد القبيلة نموذج لنمط السلطة التقليدية.

(٢) السلطة البطولية Charismatic Authority

هذا النمط من السلطة يرتكز على أساس ما يتفرد به الفرد من صفات وقدرات خارقة من خلالها يستطيع أن يؤثر على أتباعه ومرؤوسيه وبالتالي هناك طاعة وإذعان كاملين لأوامر وتوجيهات القائد نتيجة لما يتمتع به من صفات وقدرات خارقة.

(٣) السلطة القانونية Legal Authority

هذا النمط يختلف عن النمطين السابقين حيث ترتكز سلطة الفرد على أساس مجموعة القوانين والأنظمة التي تحظى بقبول بين أفراد المجتمع وبالتالي تكتسب شرعيتها فعلى سبيل المثال الموظف في الجهاز البيروقراطي الذي تم اختياره وفق معايير موضوعية سلطته وصلاحيته التي يمارسها على المرؤوسين في المنظمة نابع من موقعه في الهيكل التنظيمي (الوظيفة التي يشغلها).

خصائص النموذج البيروقراطي المثالي: The Characteristics of the Ideal Bureaucratic

كان لعالم الاجتماع الألماني ماكس فيبر Max Waber (١٨٦٤- ١٩٢٠م) الأثر الواضح في تطور نظريات المنظمة الإدارية. فمن وجهة نظره أن أي منظمة خاصة، عامة دينية، ... الخ لا بد أن تتمثل في نظام بيروقراطي قائم على أساس هرمي تتسلسل به من القمة إلى القاعدة. فقد رأى ماكس فيبر تزايد حاجة الدولة إلى التدخل في الأنشطة الإدارية والبناء التنظيمي في ذلك الوقت لم يكن ملائماً للمساهمة بفعالية في حل المشاكل الاجتماعية والسياسية، من هذا المنطلق وضع ماكس فيبر مجموعة من السمات والخصائص للجهاز البيروقراطي المثالي هي (Ideal Type of a Bureaucracy) هذه السمات لابد أن يتميز بها هذا النظام البيروقراطي من أجل أن يحقق أعلى قدر ممكن من الكفاية (Efficiency). من هذه الخصائص:

(١) تقسيم العمل.

(٢) ضرورة الفصل بين أعمال الموظف العامة والخاصة.

(٣) شغل الوظائف يقوم على أساس التعيين وليس الترشيح.

(٤) كل وظيفة تتطلب مهارات معينة ولا بد من اختيار الموظف الأكثر كفاءة.

(٥) الترقية على أساس الأقدمية أو الإنجاز (Achievement) أو الاثنين معاً ويؤخذ برأي المشرفين في ذلك.

(٦) أداء الموظف لا بد أن يخضع لرقابة منظمة .

(٧) حق الموظف يتمثل في حصوله على الراتب المجزي والعلاوة[٢٦].

من هذا يتضح أن ماكس فيبر اهتم بوصف الجهاز التنظيم المثالي في نظره والذي يستطيع أن يحقق أعلى قدر ممكن من الكفاية الإنتاجية وأن الحوافز المادية هي العامل الوحيد الذي يمكن استخدامه للتأثير على سلوك الفرد. لكنه قلل من أهمية أو على أقل تقدير تجاهل متغيرات أخرى كالجانب الاجتماعي

والنفسي للموظف، والبيئة الداخلية للمنظمة ومالها من أثر على معنويات الأفراد وبالتالي على إنتاجيتهم. يضاف إلى ذلك عدم مناقشته لمعطيات بيئة النظام الخارجية وما قد يحدث بها من متغيرات تؤثر على كفاءة المنظمة ومنسوبيها.

هذا المنهج البيروقراطي لم يخلُ من بعض الآثار السليمة على سلوك الأفراد[٢٧].

١- الالتزام الحرفي بالأنظمة والقوانين يضفي نوعاً من الجمود على سلوك الأفراد (Rigidity of Behavior) .

٢- عدم التعامل مع منسوبي المنظمة كأفراد لهم رغبات، ميول. عواطف وأحاسيس.. الخ قد تدفعهم إلى رفض المنظمة وعدم إظهار الحماس لتحقيق أهدافها.

٣- فرض نظام آلي على الأفراد قد يدفعهم إلى الاكتفاء بالحد الأدنى من الأداء (Minimum Standard) .

٤- وجود أنظمة وإجراءات صارمة قد تدفع الأفراد إلى مقاومة أي نوع من أنواع التغيير الذي ترغبه المنظمة، خاصة مع عدم وجود الحوافز المشجعة لتقبل وضع جديد.

٥- قد يلجأ الأشخاص إلى تجنب المسئولية واتخاذ القرارات أو اختيار البدائل فقط التي تتناسب مع الأنظمة والقوانين Hide Behind the rules .

مدرسة العلاقات الإنسانية
Human Relations School

على نقيض ما حدث في المدرسة التقليدية، فإن مدرسة العلاقات الإنسانية تركز على الجانب الإنساني من الإدارة وعلى المبدأ الذي يقول: إنه عندما يعمل الموظفون مع بعضهم البعض بغرض تحقيق أهداف جماعية فإن هؤلاء الموظفين يجب أن يسود بينهم التفاهم التام، لذا فالمنطلق الأساسي لحركة العلاقات الإنسانية هو أن الإنسان محور العمل الإداري وعنصره الهام في تحديد الإنتاجية.

إن أهمية العلاقات الإنسانية تعود إلى الأهمية المعطاة للمنظمات الحديثة التي أصبحت تميز هذا العنصر وبما أن الإدارة تعتبر العنصر الفعال في تحقيق التقدم الدول المتقدمة والنامية، فإن التفاعل بين أفراد الإدارة وتأثير العنصر البشري في الإنتاجية كان ولا يزال موضع اهتمام المفكرين والمؤلفين والباحثين في مجال الإدارة، ولهذا فإن دراسة العلاقات الإنسانية تهدف إلى التعرف على أساليب السلوك الإنساني في الإدارة وأنماط العلاقات بين الأفراد على اختلاف مستوياتهم.

إن حركة العلاقات الإنسانية أهمت بمفاهيم الحالة المعنوية وأثر جماعات العمل على الأداء والإنتاجية وعلى تحقيق أهداف الإدارة وحفز العاملين على التعاون فيما بينهم من أجل زيادة فاعلية الإدارة.

إن تطور حركة العلاقات الإنسانية أدى إلى زيادة الاهتمام بالعامل على أنه كائن اجتماعي ولم يعد ينظر إليه على أنه فقط أداة تستخدم في عملية الإنتاج، وإنما أوضحت أنه فرد تتحكم فيه عوامل متنوعة ومختلفة فهو له طموحات ورغبات ونزوات وتطلعات وميول مختلفة تؤثر على إنتاجيته. وأن تحقيق إنتاجية أكثر فعالية يعتمد على الظروف التي تحيط به ويمكن عمله وعلى الآلات والأساليب والأدوات التي يستخدمها وأخيراً تحقق منافع وفوائد مشتركة بين الإدارة والعاملين[٢٨].

مفهوم العلاقات الإنسانية:

يشير مصطلح العلاقات الإنسانية إلى تفاعل العاملين في جميع أنواع المجالات سواء كان المجال الصناعي أو الحكومي أو التعليمي أو الاجتماعي ويشاهد هذا التفاعل بصفة عامة في موقع العمل، حيث يرتبط الأفراد بنوع من البناء الهادف.

فالعلاقات الإنسانية تعنى "كيفية التنسيق بين جهود الأفراد المختلفين وخلق جو عمل يحفزهم على الأداء الجيد والتعاون في سبيل الحصول على نتائج أفضل، مما يترتب عليه إشباع رغباتهم الاقتصادية والنفسية والاجتماعية".(٢٩)

وتعريف آخر يشير إلى أن مفهوم العلاقات الإنسانية هو "إدماج الأفراد في موقف العمل الذي يدفعهم إلى العمل سوياً كجماعة منتجة متعاونة، مع ضمان الحصول على الإشباع الاقتصادي والنفسي والاجتماعي"(٣٠).

ويتضح من التعريفين السابقين أن للعلاقات الإنسانية أهدافاً ثلاثة هي:

١- تحقيق التعاون بين العاملين من خلال الميول المشتركة.

٢- الإنتاج، حيث أن التعاون والتنسيق بين العاملين يؤدي إلى مزيد من الإنتاجية.

٣- إشباع حاجات العاملين الاقتصادية، والسيكولوجية، والاجتماعية.

وعندما تتحقق الأهداف الثلاثة السابقة تكون النتيجة وجود علاقات إنسانية جيدة وفعالة ونجاح الجهد الجماعي بين العاملين لتحقيق هدف ودافع مشترك.

الأسباب التي دعت إلى دراسة العلاقات الإنسانية:

كان الاهتمام في مجال الإدارة منذ بداية حركة الإدارة العلمية يتركز على الناحية الفنية مثل العناية بترتيب منطقة العمل ودراسة الحركة والزمن

والإنتاج إلى غير ذلك. ولكن اتضح أن هناك مواقف إنسانية في مواقف العمل تؤثر على الإنتاج، وأن العامل الإنساني هو أكثر العناصر أهمية وأن المعرفة عن الفرد كعامل قليلة وأنه ليس أداة من أدوات العمل ولكن له شخصيته وأن الأمر يستلزم حلولاً إنسانية للمشكلات الإنسانية التي قد لا تُجدي في حلها الحلول الفنية.

وبعد الحرب العالمية الثانية عام ١٩٤٤م اتضح أن هناك اختلالاً في التوازن بين الاهتمام بالناحية الفنية والناحية الإنسانية، وعملت الإدارة على الاهتمام بالجانب الإنساني لتصل به إلى الاهتمام والتقدم الذي حظيت به النواحي الإنتاجية والتحويلية وغيرها. وهناك أسباب أخرى كثيرة منها:(٣١).

١- ظهور الحركة النقابية وتزايد قوتها نظراً لما تتمتع به من قوانين لحمايتها أدى إلى ظهور مشكلات جديدة في مجال العلاقات الإنسانية وهي إدراك رجال الإدارة فشلهم في تنمية العلاقات الإنسانية مما حدا بهم إلى تصحيح الوضع والعمل على تنمية العلاقات الحميدة مع العاملين لمساعدتهم على ضبط العمل وزيادة الإنتاجية وتحقيق الأهداف المنشودة.

٢- زيادة ثقافة العامل نفسه مما جعله يستجيب بطريقة أفضل للطرق المستخدمة في العلاقات الإنسانية، فبدأ يهتم بالتعليم والتدريب وممارسة الأسلوب والمنهج العلمي السليم والمشاركة في اتخاذ القرارات، وهذا جعل العامل يدرك مشكلات العمل والمطالبة بقيادة إدارية أفضل.

٣- تقدُّم البحوث في العلوم الإنسانية والتطبيقية، حيث كان لهذه البحوث أهميتها الفعالة في إقناع رجال الإدارة وإثارتهم إلى الطريق السليم في إتباع الأساليب الإدارية السليمة مع المفاهيم والوسائل التي يمكن استخدامها لتنمية العلاقات الإنسانية.

٤- كبر حجم المنظمة أدى إلى خلق الكثير من المشكلات إذ أصبح من العسير على الإداري الاتصال الشخصي بمعظم العاملين وجعل العامل بشخصية المسئول عنه في الإدارة وعدم توفر أدوات العمل لإنجاز المهام المنوطة به.

٥- التخصص وتقسيم العمل أدى إلى خلق الكثير من المشكلات وذلك نتيجة التوسع في التخصص وازدياد حجم العمل مما أدى إلى التنازع والصراع بين الجماعات المتخصصة وبين رجال الإدارة والعاملين في مجال الإنتاج وبين المفتشين وقسم الإنتاج وأقسام التصميم والهندسة. ومن شأن هذا الصراع أن يستدعي الاستعانة بوسائل العلاقات الإنسانية للتغلب على هذه المشكلات.

٦- زيادة تكلفة العمل والإنتاج جعل الإدارة تبذل جهدها للاستفادة من القوى العاملة إلى أقصى مدى ولا يمكن تحقيق هذا إلا بتنمية العلاقات الإنسانية، ومن أساليب ذلك المكافآت الشخصية، الترقيات، العلاوات حيث تلعب دوراً في إثارة العامل ورفع إنتاجيته.

٧- ارتفاع المستوى المعيشي يؤكد الاهتمام بالعلاقات الإنسانية، فإن ارتفاع متطلبات ونفقات الحياة جعل العامل في شغل شاغل بالنسبة لتلبية حاجاته الفسيولوجية والتزاماته العائلية مما قد يشغل ذهنه عن العمل الأساسي الذي يقوم به ومن هنا نجد أن العلاقات الإنسانية تعوضه عن التفكير في هذه المشكلات فيتعرف إلى عمله مما يؤدي إلى زيادة الإنتاج وازدياد مكاسبه.

تجارب هوثرن: Hawthorne

أجرى ألتون مايو (Mayo) مع فريق من معاونيه تجارب تتعلق بأهمية العلاقات الإنسانية في تحقيق إنتاجية عالية من ١٩٢٧- ١٩٣٢م في مصنع هثرن التابع

لشركة وسترن الكتريك (Western Electric) وكان الهدف الأساسي لهذه الدراسة هو معرفة العلاقة بين ظروف العمل المادية وإنتاجية العمال.

لقد ركّز مايو ومساعديه اهتماماتهم على مجموعة العوامل والمتغيرات الآتية: [٣٢]

١- مجموعة من التجارب تهدف إلى تحديد أثر المتغيرات في الإضاءة على إنتاجية العمل.

٢- مجموعة من التجارب كان هدفها تحديد أثر المتغيرات في ساعات العمل وطول فترات الراحة على إنتاجية العاملين.

٣- مجموعة من التجارب تستهدف معرفة أثر الصداقة في الإقبال على العمل وبالتالي زيادة الإنتاجية.

٤- مجموعة من التجارب لمعرفة أثر الحافز المادي في ارتفاع الإنتاجية.

٥- برنامج مقابلات شخصية استهدفت دراسة اتجاهات ومشاعر العاملين بالمنظمة.

٦- تحديد وتحليل التنظيم الاجتماعي في مجال الإدارة.

ولقد خرج مايو ومعاونوه من تجاربهم بنتائج مهمة من أبرزها أن العامل ليس عبارة عن أداة طيعة في يد الإدارة تحركه كيفما شاءت، إنما العامل له شخصيته المستقلة التي تتعامل مع الجماعة، تؤثر فيها وتتأثر بها، وأن الاهتمام بهذا الفرد يُعتبر أمراً ضرورياً، ولا يمكن النظر إلى العامل على أن ما يربطه بالمنظمة هو مجرد علاقة اقتصادية تتمثل في المرتب أو تغيرات ظروف العمل وإنما هناك متغير أساسي يربط العامل بعمله وهو معنويات العامل، قبل معاملته على أنه عنصر من عاصر الإنتاج لا بد من معاملته كإنسان[٣٣].

لذا فإن الدراسة أثبتت أنه لا بد أن ينظر إلى العامل باعتباره إنساناً يستمد تصرفاته من جماعة العمل، وكل ما يسعى إليه هذا العامل كمكافأة للعطاء

والإنتاج، هو أن يشعر بذاته في داخل المجموعة، وأن تصرفاته وأنماط سلوكه دائماً تتأثر بقرارات هذه المجموعة.

إن تصرف العامل قد ينشأ عن مشاكله الشخصية التي تتولد بسبب ماضيه أو حاضره الاجتماعي وقد ثبت أن المقابلة وسيلة جيدة للتحليل الإنساني. إن لجماعات العمل غير الرسمية تأثيراً قوياً في تحديد الإنتاجية داخل المنظمة، وأن هناك أنواعاً متباينة للقيادة والإشراف وأكثر هذه الأنواع فعالية هو النوع الذي يعتمد على إشراك العاملين في اتخاذ القرارات [٣٤].

المفاهيم الأساسية للعلاقات الإنسانية :[٣٣]

١- الدوافع الفردية والجماعية، المادية، الاجتماعية، النفسية.
٢- السلطة، مصادرها، تفويضها، استخدامها.
٣- اتخاذ القرار.
٤- المفاهيم والمدركات التي توجد عند الأشخاص.
٥- الاتصال – أنماطه – أساليبه ومدى فاعليته.
٦- القيادة – أسلوبها وكفايتها.
٧- الروح المعنوية.
٨- العطاء الاجتماعي الذي تعمل به الإدارة.
٩- الظروف الفردية.
١٠- الكرامة الإنسانية.

نظرية X ونظرية Y :

قدم ماكجروجر (McGregor) تصوره للفروض التي تقوم عليها النظريات الكلاسيكية فيما يتعلق بالطبيعة الإنسانية وهي ما يُطلق عليه أسم النظرية

التشاؤمية X ثم قدم أيضاً بعض الفروض لنظرية مضادة يُطلق عليها اسم النظرية التفاؤلية Y وهي التي يؤمن بها والتي تصور تأثره بحركة العلاقات الإنسانية.

النظرية التشاؤمية (نظرية X)[٣٤]

١- الإنسان أو الفرد لا يحب العمل – أي بطبيعته كسول ويتصف بكراهية متأصلة للعمل.
٢- الإنسان لا يريد تحمّل المسؤولية في عمله – أي بطبعه خامل.
٣- الإنسان دائماً يفضل أن يجد شخصاً يقوده ويوضح له ماذا يعمل ويوجهه إلى عمله.
٤- إن العقاب أو أي نوع من أنواع التهديد أحد الوسائل الدافعة للإنسان على العمل بمعنى أن الإنسان يعمل من دافع الخوف وليس حباً في العمل.
٥- لا بد من الرقابة الشديدة والدقة على الإنسان حين يعمل حيث لا يؤتمن الشخص على شيء هام دون إشراف ومتابعة.
٦- إن الأجر والمزايا المادية من أهم حوافز العمل، بمعنى أن الشخص على أتم الاستعداد للتضحية بأي شيء في سبيل الحصول على مزيد من المرتب والمكافأة أو أي خصائص مادية أخرى.

ويرى ماجروجر أن التنظيم الرسمي القائم على مبادئ نظرية x لا يقدم للإنسان إلا فرصاً محدودة لإشباع حاجاته الاجتماعية والذاتية وهي الحاجات الإنسانية التي ترتبط بارتفاع وعلو القيمة الإنسانية.

النظرية التفاؤلية (نظرية Y): [٣٥]

يرى ماكجروجر أن الإدارة عمدت إلى تغيير سياساتها وإلى انتهاج برامج وخطط تهدف إلى تحسين أمور العاملين والرعاية الأفضل لهم. لذلك قدم ماجروجر النظرية التفاؤلية والتي تقوم على الفروض الرئيسية التالية:

١- الفرد يحب العمل ويرغب فيه لذاته.

٢- الإنسان يسعى إلى تحمل المسئولية.

٣- يتطلب الفرد الحرية في العمل والتحرر من القيود ويفضل أن يكون فاعلاً مبدعاً وليس تابعاً.

٤- الرغبة في زيادة الأجر أو المكافأة يدفعه إلى نتائج إيجابية – بمعنى أن الإنسان يعمل ليس بدافع الخوف من العقاب ولكن للحصول على المكافأة.

٥- ليس هناك حاجة ضرورية للرقابة الدقيقة أثناء العمل، ويُكتفي بتحديد الأهداف المنشودة ويُترك الاختيار للفرد في الوصول إليها وهو جدير باختيار أفضل الطرق وأحسن الوسائل.

٦- ليس الخبز هو الوحيد الذي يعمل الإنسان من أجله ولكن هناك أشياء أخرى يرغب على مركز اجتماعي مرموق والرضا، من الأداء الشخصي.

تلك الفروض للنظرية Y-X ساهمت في توجيه أساليب الإدارة في العصر الحديث تجاه ما يسمى بالعلاقات الإنسانية. وهذه النظريات مجرد افتراضات علماً بأنها ليست اقتراحاً أو وصفاً أو إدارة استراتيجية ولم تكن ناتجة عن دراسة تحليلية أو بحث علمي. وأخيراً فإنها لم تتضمن صعوبة أو سهولة الإدارة.

الانتقادات التي وجهت للعلاقات الإنسانية :

١- عدم استخدام الطريقة العلمية في الوصول إلى النتائج التي انتهت إليها التجارب.

٢- إن النتائج التي خرج بها الباحثون تعكس كثيراً من تحيز القائمين على التجارب حيث كانوا يميلون أساساً إلى الاهتمام بالعامل الإنساني حتى قبل إجراء هذه التجارب ومن ثم كانت رؤيتهم واستقراؤهم لنتائج التجارب محصورة داخل هذا الإطار المتغير مسبقاً.

٣- معارضة رجال الأعمال لما تحتويه التجارب من أفكار واتجاهات تناقض مصالحهم.

٤- اعتقاد علماء النفس والاجتماع بأن النتائج لم تضف أفكاراً جديدة وأن فائدة النتائج محدودة.

٥- اعتقاد رجال الفكر في الإدارة بأن النتائج لم تقدّم حلاً إيجابياً في حد ذاتها يمكن للإدارة أن تتبعه للوصول إلى علاقات أفضل مع موظفيها.

٦- أغفلت التنظيم الرسمي ولم تبيّن أثره في تشكيل سلوك أعضاء التنظيم.

٧- لم تقدم نظرية كاملة ولا شاملة لتفسير ظاهرة التنظيم والسلوك التنظيمي بل إن الحركة ركزت اهتمامها على دراسة جانب واحد من جوانب التنظيم المتعددة وهو العنصر البشري.[٣٦]

٨- أنها تُعتبر حركة استقلالية، الهدف منها تطوير السلوك الإنساني لتحقيق أهداف الإدارة في الدرجة الأولى.

مدرسة العلوم السلوكية

Behavioral School

نتيجة للانتقادات التي وجهت إلى المدرسة التقليدية وإلى المدرسة الإنسانية فقد بدأ تيار جديد يهدف إلى محاولة التوصل إلى تفسير أسلم لمعرفة السلوك الإنساني، ويتميز هذا التيار بالتركيز على التحليل العلمي وربط أفكار العلوم السلوكية المتعلقة بالسلوك الإنساني، وقد تأثرت إلى حد بعيد بأفكار العلاقات الإنسانية.

ويركز علماء المدرسة السلوكية على حركة النشاط الإنساني من جهة ومدى ارتباط هذه الحركة بالمناخ الثقافي والحضاري الذي يتم في هذا النشاط، بمعنى أنها تدرس الفرد وتتفهم شخصيته والجوانب الإدارية فيها، وتهدف من وراء ذلك معرفة تصرفاته وتنوع واختلافات هذه التصرفات والدوافع التي أدت إلى هذه التصرفات حيث أن تأثير هذه الدوافع يشكل عنصراً على جانب من الأهمية في التأثير على الفرد للقيام بتصرف معين، فعلى سبيل ذلك المحافظة على النفس والطموح، الكبرياء، الجوع، حب الأسرة، المشاعر الوطنية، الارتباط بالعادات والتقاليد، الرغبة في حب الظهور والزعامة، الترويح عن النفس، الجنس، الخوف، كل ذلك يساعد على الاهتداء إلى أساليب يمكن عن طريقها زيادة التعايش بين أعضاء المنظمة. وأخيرا تركز المدرسة السلوكية على الفهم المتبادل بين أعضاء التنظيم إذ ترى أن يفهم الناس بعضهم بعضاً، لأن توافر مثل هذا الفهم يساعدهم على تحقيق أهدافهم[٣٧] (**People should understand people**).

وتُعتبر العلوم السلوكية من الإضافات الجديدة والحديثة في حقل العلوم الإنسانية حيث شاع استخدامها لتعبر عن مجموعة من المفاهيم الأساسية والمبادئ التي تستهدف تفسير السلوك الإنساني ووضع أسس التنبؤ به والسيطرة عليه.[٣٨] علاوة على ذلك فقد أدركت مدرسة العلوم السلوكية أن للفرد حاجات أخرى

غير الاقتصادية وهو يبحث عن إشباعها، ومن أهم رواد هذه المدرسة ماسلو (Maslow)، الذي يعتبر أهم دافع لدى الإنسان للعمل هو تحقيق ما يطمح إليه في حياته وهي ما أسماه بتحقيق الذات وفي نظرة ماسلو للإنسان يرى أن هناك عدة حاجات يمكن ترتيبها بشكل سلم الاحتياجات (**Ladder of Needs**) ومن ثم الحاجات اللاحقة حسب الترتيب الأهم فالأهم وقد قسم الحاجات الإنسانية إلى خمسة أقسام كالتالي:[٣٩].

(١) الحاجات الفسيولوجية: كالأكل والراحة والمسكن والجنس والملبس.

(٢) الحاجات الأمانية: كالشعور بالأمن والسلامة والتأمين الاجتماعي والتأمين الصحي.

(٣) الحاجة للانتماء والحب: كالانتماء للجماعات وحاجة الإنسان لأن يكون عضواً فعالاً في جماعة يعطي ويأخذ مع غيره من أبناء جنسه.

(٤) الحاجة للاحترام والتقدير: الشعور باحترام الغير وتقديرهم واحترامهم له.

(٥) الحاجة إلى تحقيق الذات: الحاجة لأداء الشخص الأشياء بنفسه والابتكار والتجديد والإبداع وتحقيق ما يرغب في الوصول إليه.

رائد آخر من رواد المدرسة السلوكية هو هيرزبرج (**Herzberg**) ونظريته للدوافع حيث تركز على العمل وظروفه في حياة العاملين. وكانت دراسته عن مدى فعالية الدوافع لدى العاملين وشملت:[٤٠].

١- الشعور بالإنجاز لدى العاملين.

٢- إدراك العامل لقيمة عمله نتيجة لإجادته العمل.

٣- أهمية الوظيفة وكونها ذات ابتكار أو إبداع وما تحمله من تحدّ .

٤- المسئولية ومدى سيطرة العامل على وظيفته.

٥- إمكانية الترقية والإنجاز في الوظيفة.

٦- النمو الجسماني والتطور لدى العامل.

وقد أوضحت الدراسة نتائج تفيد بأن الدوافع تؤدي إلى تحسين الإنتاج لأنها دوافع ذاتية وتوفر شعوراً وفخراً لدى الأفراد وتعطي العامل فرصة للتطور الشخصي مما يؤدي إلى دفعهم إلى مزيد من العمل وتحسين الإنتاجية .

نظرية الوجدانية للدوافع: Work and Motivation

هذه النظرية تركز على مفهوم الوجدان باعتباره مصدر أساسي للدوافع. لكون الدافع يعتبر ارتباط وجداني ذو علاقة قوية بالمستقبل ومبني على ارتباط سابق لبعض المؤثرات الإيجابية أو السلبية. بمعنى أن الفرد قد يرتبط بحدث معين إما أن يكون بالسرور والبهجة أو بالألم والحزن وبالتالي يدفعه هذا الحدث إلى اتخاذ سلوك في اتجاه معين. وقد انبثق عن هذه النظرية نظرية التوقع (Expectancy Theory) ويُطلق عليها أحياناً نظرية فروم (Vroom) حيث تقوم هذه النظرية على أساس أن السلوك في أي وقت من الأوقات إنما هو ناتج من الحوادث التي تقع في تلك اللحظات. ومن أهم المفاهيم الأساسية لهذه النظرية ما يلي: [٤١].

١- في وقت من الأوقات يكون لدى الشخص مجموعة من التفضيلات بين النتائج المختلفة، والتفصيل يضع الفرد في مجال علاقة قوية بين رغبته أو شدة اتجاه بين النتيجتين.

٢- يكون الفرد أمام ثلاث احتمالات: إما أن يكون الموقف مفضلاً أو غير مفضل، أو يكون الشخص في موضع محايد.

٣- إن الدافع هو تفضيل الفرد لمجموعة من النتائج.

٤- إن مفهوم التوقع Expectancy يشير إلى فكرة الفرد عن مدى تحقيق فعل معين للنتائج المفضلة، على سبيل المثال، مدى تحقيق تحسين الأداء ورفع الكفاية الإنتاجية للزيادة في الأجور والمرتبات أو المكافآت ويتضح هنا

أن رفع الكفاءة هو السلوك، والرغبة في المزايا الاقتصادية هي الناتج المفضل.

وتتسم نظرية فروم بالخصائص التالية:

إن اختيار الشخص لنوع من السلوك دون غيره يتوقف على التفاعل بين :

أ- قوة الرغبة في الحصول على ناتج معين.

ب- درجة التوقع بأن ذلك السلوك سوف يؤدي إلى الناتج المفضل.

وعلى الرغم أن فروم هو أول من جاء بهذه النظرية فهناك رواد عدة منهم بورتر (Porter) ولولر (Lawler) قد طوَّروا هذه النظرية وخرجوا بانطباع مفاده أن استمرارية الكفاية وفعالية الأداء والدافع تعتمد على قناعة الفرد ورضائه عن عمله وأن العلاقة الإيجابية بين المكافآت والمزايا المالية التي يحصل عليها وبين ما يدرك ويعتقد أنه يستحقه[٤٢].

نظرية النضج: Immaturity – Maturity Theory

وفقاً لنظرية أرجيرس Argris كأحد رواد المدرسة السلوكية فإن هناك عدة متغيرات مختلفة تحاول تفسير سلوك الفرد في التنظيمات المختلفة وفي نظره أن التفسير يُعتبر كمقدمة للتنبؤ بالسلوك الإنساني والتحكم فيه وإن هذا السلوك أيضاً ناتج عن المتغيرات الآتية: [٤٣].

١- متغيرات شخصية وهذا يتطلب دراسة الفرد.

٢- متغيرات تتعلق الجماعة الصغيرة وغير الرسمية وهذا يتطلب معرفة الجماعات.

٣- متغيرات تنظيمية رسمية لمحاولة معرفة الأساليب التقليدية للإدارة.

السمات الأساسية لنظرية النضج:

يسعى الفرد إلى تحقيق ذاته وعلى هذا الأساس يعتقد أرجيرس أن الشخصية الإنسانية تمر بالمراحل والأدوار التالية: [٤٤].

جدول رقم (١/٢)

السمات الأساسية لنظرية النضج

مرحلة عدم النضج Immaturity	مرحلة النضج Maturity
١- من المرحلة السلبية في النمو والطفولة.	١- إلى مرحلة النشاط كلما تطور ونمى وكبر.
٢- من مرحلة الاعتماد على الآخرين.	٢- إلى مرحلة الاستقلال والاعتماد على النفس.
٣- من مرحلة محدودية أساليب السلوك.	٣- إلى مرحلة نضوج نماذج السلوك.
٤- من مرحلة التغلب في الاهتمامات.	٤- إلى مرحلة التعمق في الاهتمامات.
٥- من مرحلة النظرة والإدراك القصير للمستقبل.	٥- إلى مرحلة اتساع الأفق والنظر والبصيرة للمستقبل.
٦- مرحلة الخضوع والاستسلام للآخرين.	٦- إلى مرحلة المساواة بالآخرين.
٧- من مرحلة عدم إدراك ذاته	٧- إلى مرحلة إدراك النفس وأهميتها كإنسان.

تلك أهم خصائص نظرية النضج وعلى ضوئها نستنتج بأن الفرد يسلك بوحي من حاجاته وإدراكه للعالم المحيط به وأنه يسعى إلى الاحتفاظ بتوازن شخصيته واستقرارها وأن شخصية الفرد تميل إلى التطور والنضج وأن صفات الحرية والاستقلال والسيطرة تنمو مع تطور الشخص.

الخلاصة :

إن نظرية سلّم الاحتياجات تفترض أن إشباع حاجات العاملين يعتبر عنصراً أساسياً في زيادة إنتاج الموظفين وتحسين نوعية الإنتاج وتعميق ارتباط العاملين بعملهم واستمراريتهم فيه. وهي تعطي تأكيداً أكبر على إشباع الحاجات العليا كاحترام النفس والتقدير والاعتراف والاعتبار وتحقيق الذات.

وإشباع الحاجات العليا يتم بإشباع الحاجات الدنيا كما يتم عن طريق جعل العمل أكثر جاذبية. كما أن اتصاف العمل بنوع من التحدي تعطي ممارسته الفرصة للعامل لإثبات الوجود والمقدرة والكفاءة.

وعلى هذا فإن مزيجاً من الإشباع المادي متمثلاً في النواحي الاقتصادية والمعنوية ومتمثلاً في الانتماء والاحترام والتقدير والمكانة يمكن أن يشكل بيئة صالحة ومناخاً مناسباً لحفز العاملين للعمل.

ونظرية الدوافع التي أتى بها هيرزبرج تؤكد أن هناك علاقة مؤثرة ومتأثرة بين المكونات المعنوية لسلوك الإنسان وحالته النفسية وبين تحفّزه واندفاعه للعمل. وتؤكد أيضاً أن عدم توفر عوامل المحافظة على الاستمرار قد يخلق نوعاً غير محدد من حالة عدم الرضا ولكن وجود هذه العوامل لا يؤدي عموماً إلى خلق الدافعية القوية، في حين يولّد توفر عوامل الدافعية القوية دافعية قوية ودرجة من الرضا في وقت واحد.

وفي النهاية فإن نظرية فروم تشير إلى أن الفرد يختار لنفسه السلوك المناسب في العمل على أساس العلاقة بين هذا السلوك وبين ما يتوقّع أن يحصل عليه وهذا يؤدي في النتيجة إلى تحقق ناتج معين متكافئ مع الاحتمال المتوقع مما يؤدي إلى إثارة حافز العامل ودافعيته نحو العمل بدرجة أخرى.

البيئة والإدارة العامة

منظمات اليوم – الخدمية والإنتاجية – لا تعمل بمعزل عن بيئتها الخارجية التي تتألف بدورها من تنظيمات مختلفة تعتمد على بعضها البعض في الحصول على مقومات بقائها. كفاءة هذه التنظيمات وفعاليتها **Efficiency & Effectiveness**، تعتمد على وجود علاقة مستقرة فيما بينها أي في داخل الإطار العام لبيئتها الخارجية: وجود أي اضطراب أو تغيير في هذه البيئة سيلحق ضرراً بالاستقرار الداخلي للمنظمة إلا إذا وجد لدى المنظمة المقدرة على التأقلم مع قوى التغيير الحتمية الوجود في بيئتها الخارجية.

البيئة ونمو المنظمة:

لإنشاء منظمة جديدة لا بُدّ:

١- أن يكون لدى أفراد المجتمع الذي من المتوقع أن تقدم لهم هذه المنظمة خدمة، المعرفة التامة بالمهام التي ستضطلع بها هذه المنظمة.

٢- إنشاء منظمة جديدة لا بد أن تكون مشجعة من ناحية اقتصادية.

بمعنى آخر، تكلفة إنشاء هذه المنظمة لابد أن تكون أقل من الفوائد التي من المتوقع أن تحققها.

"A new form of organization must be viewed as attractive in terms of a cost-benefit analysis".

٣- متبنّ فكرة إنشاء المنظمة لابد أن يكون لديهم المقدرة ومصادر القوة التي تمكنهم من التغلب على معارضي فكرة الإنشاء إن وجدوا.

"Those seeking to establish the new organization must have the power to defeat these interested in maintaining the older system".

إضافة إلى ذلك:

١- أي منظمة جديدة لا بد أن تعتمد على الخبرات والمهارات المتوفرة في البيئة الخارجية. وهذا يعني أن التكوينة السكانية حول هذه المنظمة تحدد درجة نمو وتطور تلك المنظمة.

٢- التكنولوجيا المتاحة أثناء إنشاء أي منظمة تلعب دوراً بارزاً في تحديد الشكل الذي ستتخذه هذه المنظمة.

٣- التغيير التكنولوجي المستمر يحتّم على المنظمة أن تعيد النظر في الطريقة التي تعمل بها من وقت لآخر لتواكب هذا التطور.

٤- التغيير في القوانين والأنظمة أيضاً، من المتغيرات البيئية التي تؤثر على حياة المنظمة: صدور أنظمة خاصة بالتوظيف، مستوى جودة السلع والخدمات التي تقدمها مثل هذه المنظمة، فرض ضرائب...الخ كلها تؤثر على سير المنظمة.

٥- الوضع السياسي للدولة يؤثر على منظمات العمل والإنتاج. نتائج الانتخابات، مثلاً، لها تأثير مباشر بسبب احتمال تغيير الأشخاص الموجودين على قمة الهياكل التنظيمية لتلك المنظمات.

٦- الحالة الاقتصادية السائدة تؤثر أيضاً على نمو المنظمة ففي حالة الأزمات الاقتصادية تلجأ بعض المنظمات إلى إلغاء بعض البرامج التي تشعر أنها أقل أهمية من سواها.

٧- عدد الأفراد الذين تخدمهم المنظمة أعمارهم وجنسهم وأذواقهم تلعب دوراً مهماً في تحديد كمية ونوعية السلع والخدمات المقدمة.

٨- العادات والتقاليد السائدة في المجتمع ممكن أن تؤثر في نمو المنظمة أو عدمه. فأي منظمة لا بد أن تأخذ في الاعتبار قيم وسلوكيات الأفراد المكونين للبيئة الخارجية لها. مثال على ذلك بعض المنظمات العالمية لم تستطع البقاء في بعض المجتمعات لسبب رئيسي وهو عدم توافق الخدمات والسلع التي تقدمها مع القيم التي يؤمن بها أفراد تلك المجتمعات.

٩- مدى توفير مقومات النمو في البيئة الخارجية يؤثر على سير المنظمة، ففي البيئة الغنية تستطيع المنظمة أن تحصل على كل ما تحتاجه لكن في نفس الوقت مثل هذه البيئة تجذب منظمات أخرى منافسة.

١٠- تفاعل المنظمة مع المنظمات الأخرى في المحيط الخارجي واعتمادها على تلك المنظمات للحصول على ما تحتاجه من أيدٍ عاملة.. تكنولوجيا.. سيولة نقدية.. الخ يعتبر من أهم مقومات بقائها.

العناصر البيئية المؤثرة في المنظمات:

بوجه عام؛ بيئة المنظمة غير محدودة وتحتوي على كل ما هو خارج تلك المنظمة. فالمنظمات تتأثر مباشرة بمجموعة من العناصر. تلك العناصر يجب أن تتفاعل معها المنظمة من أجل البقاء. بمعنى أنها تخضع لتأثيرات من بيئتها الخارجية وبدورها تؤثر فيها وقبول هذا المبدأ يحتّم ضرورة النظر ودراسة المعطيات من خارج إطار المنظمة لفهم ما يجري بداخلها. ومن الحقائق المسلّم بها أن أداء المنظمة ومقدرتها على تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها يتأثر بمجموعة من العناصر البيئية ومنها:

١) المواد الخام: المنظمة تحصل على ما تحتاجه من مواد خام من البيئة الخارجية، تشمل هذه الاحتياجات كل شيء من ورق طباعة، أقلام، أجهزة، معدات، أثاث مكتبي... الخ.

٢) الموارد البشرية: نعني بالموارد البشرية منسوبي المنظمة من إداريين، تقنيين، عمال... ذوو الخبرات والمهارات اللازمة للقيام بأعمال الجهاز الإداري أو المنشأة. هذا العنصر الإنتاجي المهم لا بد أن تحصل عليه المنظمة من بيئتها الخارجية. أيضاً، أجهزة إعداد هؤلاء الأشخاص وتزويدهم بالخبرات والمهارات التي يحتاجونها للقيام بواجباتهم كالجامعات والمعاهد والكليات تعتبر من عناصر البيئة الخارجية.

٣) المصادر المالية: تحصل المنظمات على مصادرها المالية من الميزانية العامة للدولة، الضرائب، الرسوم، الهبات..الخ. المؤسسات والمنشآت الخاصة تحصل على احتياجاتها النقدية من بيع السلع والخدمات التي تنتجها وفي

شكل قروض من البنوك... وكل هذه الأنشطة تتفاعل من خلالها المنظمات العامة والخاصة مع بيئتها الخارجية.

٤) المستفيدين: الطلب على السلع والخدمات التي تقدمها المنظمة يحدد مسارها. على سبيل المثال لا الحصر المستشفيات تخدم المرضى، المدارس تخدم الطلاب، المحلات التجارية تقدم ما تحتاجه الأسر من مواد استهلاكية وغيرها، الخطوط الجوية تخدم المسافرين، المنظمات الحكومية تقدم خدمات لكل فئات الشعب...الخ.

زيادة طلب هؤلاء المستفيدين على هذه الخدمات يحتّم على هذه المنظمات زيادة إنتاجها سواء كان سلعاً أو خدمات. الزيادة في الإنتاج قد يصاحبه كبر حجم المنظمة وتعدد فروعها. والعكس قد يحدث إذا انخفض حجم المستفيدين من هذه الخدمات.

٥) التقنية الحديثة: يُقصد بالتقنية استخدام أحدث ما توصل إليه من معدات وآلات وأجهزة لتقديم السلع والخدمات. هذه الأجهزة والآلات والمعدات معقدة التركيب تحتاج إلى قدرات ومهارات لتشغيلها وصيانتها. فإذا ما رغبت المنظمة في مواكبة التطور والتغير المستمر والسريع في مجال التقنية لا بد أن تعمل جاهدة على تطوير وتنمية عنصرها البشري لكي يواكب هذا التغير.

٦) الحالة الاقتصادية: الوضع الاقتصادي العام للبلد يؤثر على منظمات العمل والإنتاج العاملة به. فالقوة الشرائية للمستفيدين، نسبة البطالة والتضخم.. إلى غير ذلك من العوامل الاقتصادية تؤثر على مدى مقدرة المنظمة على الاستمرار في تحقيق أهدافها.

٧) الأنظمة الحكومية: القوانين والأنظمة التي تضعها الدولة تمثل الإطار العام الذي يجب أن تعمل ضمنه أي منظمة. هدف الدولة هو خدمة الصالح العام،

لذلك قد تضطر أحياناً لإصدار نظام أو قانون لتحقيق هذا الهدف وإن كان يحد من صلاحيات المنظمة، أو يحدد طريقة أدائها لعملها.

٨) القيم: أثر القيم السائدة في المجتمع على المنظمات الإنتاجية يتضح إذا ما قورن بين بلدين أو أكثر. ففي اليابان مثلاً هناك قيم تشجع الشركات والمنظمات الإنتاجية على التعامل مع منسوبيها من عمال وموظفين كأفراد عائلة واحدة، يضمن لهم العمل مدى الحياة حتى في وقت الأزمات لا يفصل العضو إنما يتحمل الجميع العبء حتى يتحسن الوضع. على العكس من ذلك في مجتمعات أخرى كالمجتمع الأمريكي مثلاً نسمع بين فترة وأخرى تسريح آلاف العمال نظراً لتعرض الشركة أو المنشأة لأزمة اقتصادية.

إذاً المنظمات الإدارية تختلف عن بعضها البعض في مدى تعرضها للتأثيرات وضغوط البيئة، فكلما زاد اعتماد المنظمة على بيئتها الخارجية كلما زاد احتمال تأثرها بهذه البيئة. فالمنظمة ذات المصادر المالية القوية أقل عرضة للتأثر بالتقلبات الاقتصادية من أخرى تعتمد على التمويل الخارجي.

"The more dependent an organization is on its environment, the more vulnerable it is"(45)

فالمنظمات الإدارية تعتمد على بيئتها الخارجية بدرجات متفاوتة. وعلى كل منها أن تضع لنفسها استراتيجية واضحة تحدد كيفية التعامل مع معطيات هذه البيئة، علماً بأن العديد من النظريات الحديثة أثبتت عدم وجود طريقة مثلى تستطيع من خلالها المنظمة أن تتفاعل مع المؤثرات والضغوط الخارجية(٤٦). فنجاح المنظمة في التعامل مع بيئتها يعتمد على الخيارات المتاحة لها، أي للمنظمة. من بين هذه الخيارات مدى مقدرة المنظمة على التحكم في البيئة الخارجية، مثال على ذلك مقدرة المنظمة في التحكم في أسعار وطريقة توسيع منتجاتها وخدماتها.

نظرية النظم

System Theory

المبدأ الأساسي لنظرية النظم هو النظر إلى المنشأة كنظام يشتمل على عناصر متعددة. هذه العناصر في حالة تفاعل مع بعضها، تؤثر وتتأثر ببعضها البعض. المنظمة أيضاً "كنظام مفتوح (**Open System**) في حالة تفاعل مستمر مع العالم الخارجي تؤثر وتتأثر بما يجري من حولها. بمعنى آخر؛ تحصل على مقومات حياتها واستمراريتها من هذا العالم الخارجي (**External Environment**) وتُسوّق ما تنتج من سلع وخدمات في بيئتها الخارجية (**Outputs**).

إذاً فالبيئة الخارجية تعتبر من أهم عناصر النظام. فهي التي توفر مدخلاته، وفي نفس الوقت تستقبل مخرجاته. وهذا المنهج الإداري يؤكد على أن المنظمة عبارة عن نظام مكوّن من مجموعة من العناصر تتفاعل من أجل البقاء (**Survival**) بقاء المنظمة واستمراريتها يعتمد على رضا المستفيد من خدماتها. لذا فالمنظمة لا بد أن تحصل على معلومات وافية (**Feedback**) عن مستوى ونوعية هذه الخدمات "انظر إلى الشكل رقم (١/٢)".

ويؤمن أصحاب هذا المنهج "النظم" بأنه ليس هناك أسلوب واحد صحيح ممكن أن تتبعه المنظمة لبناء هيكلها الداخلي، فالمنظمة الأكثر فاعلية هي التي تبني تنظيمها الداخلي بناء على معطيات البيئة. وهذا على النقيض مما اعتقده مفكرو المدرسة التقليدية من أن هناك طريقة مثالية (**One best way**) لبناء التنظيم.

النظر إلى المنظمة كنظام مفتوح يحقق بعض السمات منها:(٤٧)

(أ) التأكيد على مبدأ اعتماد المنظمة على بيئتها الخارجية، بينما ركزت النظريات الإدارية الأخرى على البناء الداخلي للتنظيم.

(ب) التأكيد على عدم وجود طريقة مثلى للتنظيم. فالمنظمة التي تعتمد على بدائل متعددة للتنظيم من الممكن أن تكون أكثر نجاحاً.

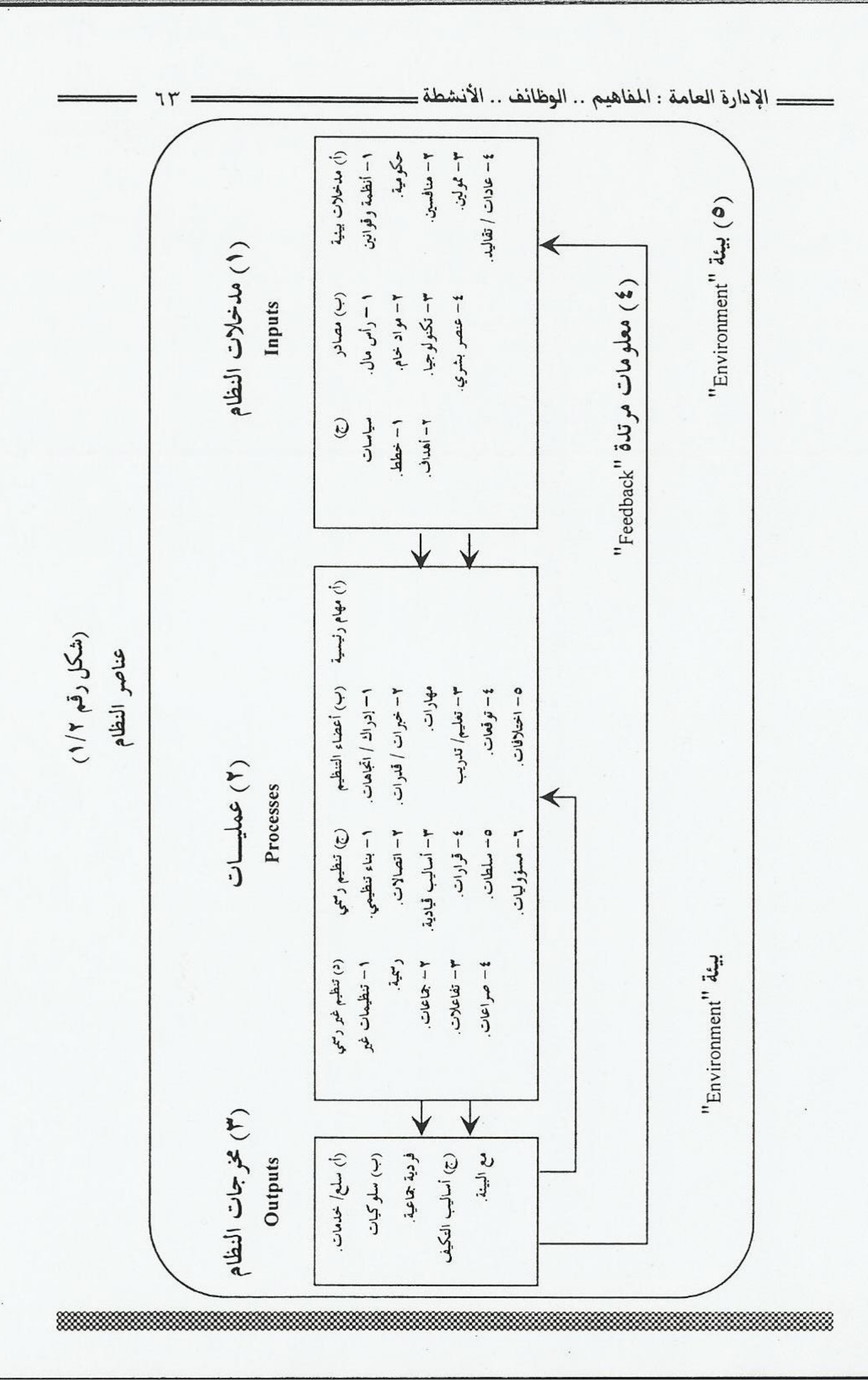
(ج) التأكيد على ضرورة حصول المنظمة على معلومات كافية عن تأثيرها في بيئتها الخارجية، بمعنى آخر، رد الفعل لدى المستفيدين من الخدمات والسلع التي تقدمها هذه المنظمة.

عناصر النظام:

المنظمة تتكوّن من مجموعة من العناصر أو الأجزاء التي هي في حالة تفاعل مستمر مع بعضها البعض، ووجود توازن نسبي بين هذه العناصر يساعدها على أن تعمل بفاعلية. ووجود أي خلل في أي من هذه العناصر يؤثر بدوره على كفاءة النظام "المنظمة". السؤال إذاً... ما هي العناصر الأساسية للنظام... وما هي طبيعة التفاعل فيما بينها؟

(شكل رقم ٢/١)

عناصر النظام



مدخلات النظام: Inputs to the System

تشتمل على ثلاثة مستويات رئيسية : (٤٨)

(١) المدخلات البيئية : المنظمة كنظام مفتوح تعتبر في حالة تبادل وتفاعل مستمر مع بيئتها الخارجية. فهناك على سبيل المثال لا الحصر.. الأنظمة والقوانين الحكومية ، المنافسون ، المولون ، العادات ، التقاليد السائدة... الخ تُعتبر من مكونات مدخلات النظام.

(٢) المصادر المتوفرة للمنظمة : وتشتمل على رأس المال ، المواد الخام ، التكنولوجيا ، العنصر البشري.

(٣) السياسات الخطط والأهداف تمثل المستوى الثالث من مدخلات النظام.

عمليات النظام : (Processes) عبارة عن تفاعل بين أربعة عناصر أساسية :

(١) المهام الرئيسية للمنظمة.

(٢) الأشخاص الموجودون في النظام وما يتمتعون به من مستوى تعليمي ، خبرات ، قدرات ، مهارات ، تدريب ، إدراك ، اتجاهات ، توقعات ، اختلافات...الخ.

(٣) التنظيم الرسمي ويشمل الأساليب القيادية ، البناء التنظيمي ، السلطات ، المسؤوليات ، الاتصالات...الخ.

(٤) التنظيمات غير الرسمية : ويشمل الجماعات غير الرسمية تفاعلاتها مع بعضها وتأثيرها على النظام الرسمي.

مخرجات النظام : System Output

هي المحصلة النهائية لعمليات التفاعل السالفة الذكر. وتتمثل في فعالية النظام في تحقيق الأهداف التي أنشئ من أجلها سواء في صورة سلع أو خدمات ، التوظيف الأمثل للمصادر المتاحة ، السلوكيات الفردية والجماعية ، بالإضافة إلى مقدرة المنظمة ونجاحها في التأقلم مع بيئتها.

المعلومات المرتدة : Feedback

تعكس طبيعة مخرجات النظام وتساعد على تقييم وإدخال التعديلات اللازمة على مدخلاته وعمليات التحويل.

أهم سمات المنظمات الاجتماعية :

المنظمات الاجتماعية ممكن أن ينظر إليها على أنها نظام يتمتع بمجموعة من السمات. ما هو النظام وما هي أهم سماته؟ النظام هو مجموعة من العناصر المتداخلة (A set of interrelated elements) هذه العناصر تعتمد على بعضها البعض وأي تغيير في طبيعة ومحتوى أيّ منها سيؤدي إلى تأثير في العناصر الأخرى. هذا النظام يعتمد على البيئة الخارجية ، فيما يحتاج من مصادر بشرية ومالية ، معلومات أولية.. معلومات عكسية...الخ. على العكس من ذلك الاتجاه التقليدي الذي اعتبر منظمات العمل والإنتاج أنظمة مغلقة تتفاعل داخلياً بطريقة عقلانية بعدية عن أي تأثير بيئي.

هناك مجموعة من الخصائص (Characteristics) تتميز بها الأنظمة الاجتماعية المفتوحة ومنها : (٤٩)

(١) تحصل المنظمة على ما تحتاجه من مقومات حياتها (معلومات ، مواد خام ، موارد مالية ، موارد بشرية.. الخ) من البيئة الخارجية.

(٢) داخل المنظمة نفسها يتم العديد من العمليات التحويلية المركبة .. كصناعة القرارات ، الاتصالات.. الخ.

(٣) مدخلات النظام يتم تحويلها إلى مخرجات (Output) في صورة سلع وخدمات.

(٤) النظام يعمل في صورة ديناميكية ، بمعنى أن هذه العمليات تتكرر باستمرار في صورة مدخلات ، عمليات مخرجات...

(٥) النظام يعمل دائماً على إيجاد نوع من التوازن (Equilibrium) بين عناصره المختلفة. حدوث تغيير في أحد هذه العناصر يصحبه دائماً تغيير مماثل في العناصر الأخرى لإيجاد نوع من التوازن بين جميع مكونات النظام.

(٦) تزود البيئة الخارجية النظام بمعلومات (**Feedback**) عن مدى فاعلية مخرجات هذا النظام. تستخدم هذه المعلومات لإحداث التغيير اللازم في أي عنصر من عناصر النظام.

(٧) كبر حجم المنظمة "النظام" يؤدي إلى زيادة حجم عناصر التنظيم وزيادة تعقيده – سيكون هناك عمليات أكثر صعوبة – كثرة المعلومات، زيادة ردود الفعل من البيئة الخارجية .. الخ.

(٨) إذا ما كتب للنظام "ما أراد النظام" أن يستمر ويقاوم الفناء لا بد أن يحقق أقل مستوى ممكن من تحقيق أهدافه، وأن يحقق أيضاً أقل مستوى ممكن من النجاح فيما يتعلق بتفاعله مع بيئته الخارجية.

الهوامش Notes

١- فيصل فخري مرار، الإدارة الأسس والنظريات والوظائف (دار لاوي للنشر والتوزيع، ١٩٨٣م). ص٣١.

٢- نفس المرجع، ص ٣٣.

3- D. S Pugh. Organization Theory (New York. Penguin Books Ltd. 1982), P.9.

٤- مرار، ص٣٣.

5- Richard L. Daff and Kristen M. Dahlen, Organization Theory: Cases and Applications, (St. Paul: West pub. Co. 1984) P. vx.

6- Robert B. Denhart, Theories of Public Organization, Monterey California Cole Publishing Company, 1984), P12.

٧- محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة (الرياض: مطابع الفرزدق التجارية، ١٩٨٣م)، ٩- ١٠.

٨- محمد قاسم القريوتي، الفكر الإداري ما بين الأيديولوجية والعلم، (دراسات اقتصاد وعلوم إدارية، المجلد الحادي عشر، تشرين أول ١٩٨٨م)، ص٧- ٢٦.

٩- فيصل فخري مرار، التنظيم الإدارية: مداخل للنظريات والسلوك (عمان: الجامعة الأردنية، ١٩٧٩م)، ص ٩٣- ٩٤.

10- Gary Dessler, Organization Theory: Integration Structure and Behavior, (New Jersey: Prentice-Hall, Inc. Engle Wood Ciffs, 1980) P. 17.

١١- حمدي فؤاد علي، التنظيم والإدارة الحديثة: الأصول العلمية والعملية (بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٨١م) ص ٢٠.

١٢- صلاح الشنواني، التصورات التكنولوجية والإدارة الصناعية (الإسكندرية: دار الجامعات المصرية، ١٩٧٧م) ص ٤٣.

١٣- كمال حمدي أبو الخير، أصول الإدارة العلمية (القاهرة: مكتبة عين شمس، ١٩٨٤م) ص٨٤- ٨٥.

١٤- الشنواني، مرجع سابق، ص٣٩- ٤٠.

15- Dessler P. 19.

16- Ibid, P. 20-21.

١٧- أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارن، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٧٩م، ص٨٦.

١٨- أحمد صقر عاشور، المرجع السابق، ص ٨٧.

١٩- أحمد صقر عاشور، المرجع السابق، ص٨٧.

٢٠- فيصل فخري مرار، البيروقراطية بين الاستمرارية والزوال، المنظمة العربية للعلوم الإدارية: القاهرة، ١٩٧٨)، ص٣- ٤.

٢١- محمد محمود عامر فرغلي، "البيروقراطية " ، مجلة الاقتصاد والإدارة التي تصدر عن مركز البحوث بكلية الاقتصاد والإدارة جامعة الملك عبد العزيز – العدد العاشر (نوفمبر ١٩٨٠م) ص ١٧٧.

٢٢- أحمد صقر عاشور، مرجع سابق، ص ١٠٩- ١١٠.

٢٣- أحمد صقر عاشور، مرجع سابق، ص ١١١.

٢٤- أحمد صقر عاشور، مرجع سابق، ص١١٠.

25- Nicos P. Mouzelis, Organization and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories. Aldine Publishing Company, New York, 1979, PP. 16-17.

26- F. Starke and J.Gary, Organizational Behavior Concepts and Applications, Edition (Columbus: A Bell and Howell Company, 1980) P. 170.

27- Ibid, P.172

28- Ibid, P. 172.

٢٩- علي السلمي، تطور الفكر التنظيمي (القاهرة: دار غريب للطباعة، بدون) ص٩٨- ١٠٦ز

٣٠- فيصل فخري مرار، التنظيم الإداري (عمان: المطبعة الأردنية، ١٩٧٩م) ص١١١.

٣١- سيد عبد الحميد مرسي، العلاقات الإنسانية في الإدارة، مجلة الاقتصاد والإدارة، العدد التاسع، (رجب ١٣٩٩هـ)، ص١٩٣.

٣٢- عبد الرحمن عبد الباقي عمر، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية (القاهرة: مكتبة عين شمس، ١٩٩٠م) ص٨١- ١٠٠.

٣٣- منصور فهمي، الإنسان والإدارة (القاهرة: مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٨٨م)، ص٢٢.

٣٤- أبو الخير، ص ١٢٦- ١٢٨.

٣٥- محمد علي شهدي، مدحت مصطفى راغب، العلاقات الإنسانية، (القاهرة: الشركة العربية للنشر والتوزيع، ١٩٩٢م)، ص ٥٧.

٣٦- مرسي، مرجع سابق، ص ١٩٣- ٢١٣.

37- Harold Kooniz, Henz Weihrich. Management, (London McGraw-Hill Book Company), 9th, Edition, 1988 P. 395.

38- Ibid, P. 396.

٣٩- مرار، مرجع سابق، ص ١١٧.

٤٠- كمال حمدي أبو الخير، أصول الإدارة العلمية (القاهرة: مكتبة عين شمس، ١٩٧٤م) ص٥٠.

٤١- سيد مرسي، العلوم السلوكية في مجال الإدارة والإنتاج، الطبعة الثانية (القاهرة: دار التضامن للطباعة، ١٩٨٤م). ص ٢١.

٤٢- نفس المرجع ، ص ١٤٢- ١٤٣.

٤٣- محمد قاسم القريوتي، السلوك التنظيمي (عمان: دار المستقبل للنشر والتوزيع، ١٩٨٩م)، ص٤٣- ٤٤.

٤٤- القريوتي، مرجع سابق، ص ٤٧.

٤٥- السلمي، مرجع سابق، ص ١٣٥.

46- Sam Souryal, Police Administration and Management (New York: West Public, Co. 1977), PP. 175-177.

47- R. Hall Organizations Structure and Process (New Jersey: Prentice Hall, Inc. 1982) P. 222-223.

48- Ibid. P. 223.

49- D. Jacobs "Dependency and Vulnerability: An Exchange Approach to the Control of Organizations", Administrative Science Quarterly, 19, No. l (March, 1974), P.45-59.

50- C. Snow and L. Hrebiniak "Strategy Distinctive Competence and Organizational Performance" Administrative Science Quarterly, 25, No. 2 (June 1980), P. 317-37.

51- R. Barton and W. Chappell, Public Administration The Work of Government (Illinois: Scott, Foresman and Company, 1985), P. 284.

52- D. Kolb, I.Rubin and J. Mclntyre, Organizational Psychology: Readings on Human Behavior in Organizations, Fourth Edition, (New Jersey: Printice Hall Inc. 1984), P.591.

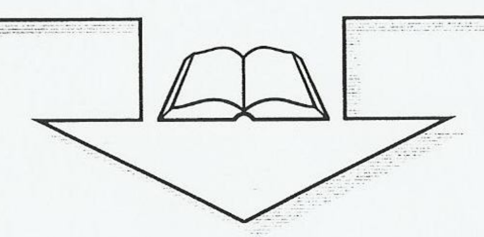
53- D. Katz and R. Kabn The Social Psychology of Organizations, (New York: john Willey and Sons, 1966), P. 64.



أهداف الفصل الثالث

يهدف هذا الفصل إلى :

- معرفة طبيعة وأهمية ومفهوم التخطيط.
- توضيح مزايا وأهداف وأنواع التخطيط.
- معرفة العلاقة بين الإدارة والتخطيط.
- استيعاب مقومات ومعوقات التخطيط.
- التركيز على معرفة الاعتبارات الضرورية عند البدء بالتخطيط.
- إبراز سمات المخططين.



التخطيط

Planning

طبيعة وأهمية التخطيط : The Nature & The Importance Of Planning

التخطيط يعتبر أول وظيفة من الوظائف الإدارية وهو عنصر فعال من عناصر العمليات الإدارية ، وله أولوية على الوظائف الأخرى من تنظيم وتوجيه ورقابة... الخ ، وبدون التخطيط يصبح العمل ارتجالياً وتصبح القرارات دون جدوى ، فهو يساعد على تحقيق ما يراد من أهداف ويساهم في وضع والأهداف للعاملين ويساعد على تحقيق التكاليف في أدنى حدّ ، ويقلل من النشاط العشوائي والجهود المتداخلة غير الضرورية. وتظهر الحاجة إلى التخطيط بسبب عدم التأكد من المستقبل حيث يندر التأكد من الحوادث المستقبلية ويقل احتمال التأكد بزيادة المدة وطولها. فهو يهتم بالنشاط في المستقبل، إلا أنه يتعامل مع مستقبل القرارات الحالية ، فبواسطة التخطيط يمكن للمسئولين في الدولة أو المنظمة النظر إلى الأمام ، وتوقع الأهداف والإعداد للطوارئ ورسم الأنشطة ومتابعتها.

التخطيط ذو أهمية في تحقيق الأهداف فهو يعمل على توجيه الاهتمام نحو أهداف الدولة أو المنظمة التي تُعتبر هدفاً لجميع أوجه النشاط. فلا شك أن عملية التخطيط بذاتها تؤدي إلى تركيز الانتباه على هذه الأهداف.

وأهمية التخطيط تُعتبر أكبر من مجرد تزويد الحلول للمشكلات فهو يفتح الباب أمام سبل جديدة وطرق جديدة لتنفيذ الأشياء ويكشف عن فرص محددة كانت من قبل غير معروفة للمخططين.

إن عملية وضع الأفكار وإعداد الخطة تزوّد المخططين بتحديد الهدف وترشدهم إلى بناء مستقبل أفضل، فالبحث عن الحقائق وتحديد طرق العمل الذي سيُتبع وتحديد الوقت والجهد والاحتياجات المادية تعتبر في حد ذاتها قوى

إيجابية نحو إدارة المنظمة الجديدة. إن للتخطيط قيمته ومزاياه، حيث يشكل الأساس الذي تقوم عليه كل الأعمال المستقبلية، الإدارية والاقتصادية والاجتماعية، فالتخطيط يمكّن المنظمة من تجنُّب الميل نحو ترك الأشياء تسير على علاتها ويعطيها الأمل في تحقيق أهداف أحسن وأفضل.[١]

مفهوم التخطيط: **Concept of Planning**

إنه من الصعوبة بمكان الوصول إلى تعريف شامل لمعنى التخطيط، ولهذا اختلف الكتّاب والباحثون فيما أوردوه من تعريف لتحديد هذا المعنى، فقد عُرف التخطيط على أنه "التقرير سلفاً بما يجب عمله، وكيف، ومتى، ومن الذي يقوم به".[٢]

ويُعرف أيضاً بأنه "يتضمن الاختيار بين البدائل من الأهداف والسياسات والإجراءات والقواعد مع تحديد الوسائل لبلوغها"[٣] وهناك تعريف آخر يحدد معنى التخطيط بأنه "عمل ذهني يعتمد على التفكير العميق والرؤية الصائبة التي يستخدمها المخطط في رؤية حاضره ومواجهة مستقبله".[٤]

ويعرفه (**H. Fayol**)، "أن التخطيط في الواقع يشمل التنبؤ بما سيكون عليه في المستقبل مع الاستعداد لهذا المستقبل".[٥] ويتطرق إلى تعريفه تيري (**O. Terry**) "بأنه الاختيار المرتبط بالحقائق ووضع واستخدام الفروض المتعلقة بالمستقبل عند تصور وتكوين الأنشطة المقترحة التي يعتقد بضرورتها لتحقيق النتائج المنشودة"[٦]. ويشير درور (**Dror**) إلى التخطيط بأنه "عملية إعداد مجموعة من القرارات لمواجهة المستقبل توجَّه إلى تحقيق أفضل الأهداف".[٧]

ومن التعاريف السابقة يتبين أنها تتفق على عدة نقاط هامة حيث تشمل:

١- تحديد الأهداف التي ترغب الدولة أو المنظمة إنجازها.

٢- إن التخطيط رؤية للمستقبل والإعداد له.

٣- مجموعة من القرارات تهدف إلى تحقيق نتائج أفضل.

٤- تحديد من يقوم بمسئولية التخطيط والفترة الزمنية لتحقيق الأهداف.

٥- وضع عدة بدائل من الأهداف والسياسات والإجراءات والوسائل.

٦- معرفة الإمكانات والاحتياجات سلفاً.

مزايا التخطيط: **Benefits of Planning**

للتخطيط مزايا عدة يمكن إبرازها فيما يلي:[٨]

١- إن التخطيط ذو علاقة بالمستقبل الذي بطبيعته يتَّصف بالغموض وعدم التأكد والتغير. إن المستقبل بما يحويه من عدم التأكد يجعل التخطيط ضرورة من أهم الضروريات وبالتالي يمكن بواسطته التعرف على المشكلات المتوقع حدوثها وعمل اللازم لتلافيها أو الاستعداد لها قبل وقوعها.

٢- يوضح التخطيط الأهداف المراد تحقيقها حتى يستطيع المنفّذون العمل على ضوئها وتركيز الانتباه على هذه الأهداف.

٣- يسعى التخطيط إلى الاستخدام السليم للأنشطة الهادفة والمنظمة، فكل الجهود توجه نحو الأهداف المنشودة، مع تحقيق التتابع الفعّال للجهود المبذولة.

٤- يساهم التخطيط في تخفيض العمل غير المنتج إلى أدنى حد. فالتخطيط يعتمد على الدراسة السليمة، والجهود التي ستبذل تدرس وتختار بكل دقة وعناية بحيث يقتصر الاستخدام على تلك الجهود الضرورية وبالمقادير الصحيحة لتحقيق العمل المحدد.

٥- يعمل التخطيط على تخفيض الوقت اللازم للقيام بتنفيذ الخطة، لأن الأداء سيقتصر على العمل الضروري بالإضافة إلى تحديد الوقت اللازم لتنفيذ كل مرحلة من مراحل العمل مع ربط بعضها ببعض من أجل تحقيق الهدف في الوقت المحدد.

٦- يهتم بتوفير الإمكانات المتاحة وحصرها واستخدامها الاستخدام الأمثل وطريقة الحصول عليها.

٧- يساعد على التنسيق بين جميع الأعمال وأوجه النشاط المتعلقة بالأهداف ومنع الازدواجية.

٨- يحقق الرقابة الداخلية والخارجية للمنظمة من قبل الجهات المختصة والمسئولة عن التنفيذ والمتابعة.

٩- يؤدي إلى تحقيق الأمن النفسي للعاملين ورضائهم وزيادة إنتاجهم.

أهداف التخطيط : Goals of Planning

إن أي خطة تنتهجها الدولة تبدأ بتحديد الأهداف المراد الوصول إليها ، وعادة ما تتبلور هذه الأهداف في: (٩)

١- رفع المستوى المعيشي لأفراد المجتمع وذلك بزيادة الدخول وزيادة فرص العمل وتحسين مستويات المعيشة بالدرجة التي تكفيهم جميعاً لسد حاجاتهم الأساسية.

٢- رفع المستوى الثقافي كماً وكيفاً والارتقاء بالقيم الإنسانية والثقافية. وتنمية الشعور بالتقدير الذاتي على المستوى العام والفردي.

٣- رفع المستوى الصحي عن طريق توفير المستشفيات، والقضاء على الأوبئة وتحسين النوعية البشرية وزيادة حجمها والتقليل من الوفيات عن طريق التطعيم للأطفال والتحصينات الأخرى.

٤- القضاء على البطالة وإيجاد كوادر بشرية عاملة ومؤهلة وجهاز إداري كفء يعمل بالأساليب العلمية الحديثة.

٥- زيادة الإنتاج باستخدام التكنولوجيا الحديثة.

٦- زيادة الاستثمار والاكتفاء الذاتي وذلك بتقليل الاعتماد على الخارج إلى حدٍّ ما.

ومما سبق يتضح أن اختيار أي هدف من الأهداف السابقة أو محاولة تنفيذه لا يعني إهمال الأهداف الأخرى ولا يعني ذلك أن تحقيق أي هدف ينفصل عن تحقيق بقية الأهداف فجميعها متصل بعضها بالبعض الآخر. فاختيار رفع المستوى المعيشي مثلاً يتطلب رفع المستوى التعليمي أو الصحي، ورفع المستوى المعيشي يؤثر على العوامل والأهداف الأخرى مثلاً البطالة وتحسين الإجراءات التنظيمية وهكذا.

الإدارة والتخطيط : Planning & Administration

للتخطيط علاقة قوية بالإدارة فهو من جهة أحد عناصر العملية الإدارية باعتبارها دورة نشاط متكاملة ، فالتخطيط هو الذي يجعل العملية الإدارية هادفة وموجهة إلى غرض ممكن التحقيق ، ومن جهة أخرى يعتبر أحد الوظائف الهامة للحكومة وهو في مقدمة وسائلها لإحداث التطوير في المجتمع.

التخطيط على مستوى المنظمة :

إن إدارة التخطيط في المنظمة تقع على عاتق جميع المديرين الذين يقومون بمهمة التخطيط فهم يناط بهم التنظيم والتوجيه والمراقبة لكي يضمنوا تحقيق الأهداف طبقاً للخطط الموضوعة.

وبدون الأنشطة التي تحدد بواسطة التخطيط، فإن المدراء لن يجدوا شيئاً لكي ينظموه، أو أحداً لكي يوجهوه، كما أنه لا حاجة لهم إلى الرقابة، فمثلاً ما قيمة التوجيه إذا لم يكن يعمل على المساعدة في جلب الواقعية إلى التخطيط، وأيضاً ما أهمية الرقابة إذا لم تكن تعمل على التأكد من أن الخطط تتحقق كما هو مطلوب منها؟ إذاً فالتخطيط هو أساس الإدارة.

من الذي يقوم بمهمة التخطيط:

من الواضح أن جميع المديرين في المنظمة يقومون بالتخطيط، ولكنّ البعض منهم يقوم بالتخطيط أكثر من غيره نظراً لمستلزمات مراكزهم، وفي بعض الأوقات يقوم عضو القسم أو الإدارة بكل أعمال التخطيط، بينما في حالات أخرى يشترك معه في عملية التخطيط مرؤوسوه الإداريون أو قد يخوّل إلى أفراد معينين.

فالمدراء يقومون بكافة ما يتعلق بالتخطيط مع مرؤوسيهم وعلى الرغم أن هذه الطريقة تستلزم وقتاً وجهداً كبيرين من جانب المديرين، إلا أنها تعمل على الارتباط الوثيق بين التنفيذ والتخطيط. وغالباً ما يكون التخطيط في مثل هذه الظروف تخطيطاً عملياً وواقعياً يوفر المرونة، ويمكن تغيير الخطط بسرعة وتلافي الأخطاء.(١٠)

ويقوم المدراء بالتخطيط مع الاستفادة من المقترحات المقدمة من مرؤوسيهم، فالكثير من المديرين يشعرون أنه نظراً لمعرفتهم للأهداف وبما لديهم من بيانات ومعلومات، فإنهم في مركز مرموق للقيام بالتخطيط بفاعلية، وبالرغم من ذلك فإنهم يشجعون مرؤوسيهم على المساهمة بأفكارهم واقتراحاتهم.

يقوم المديرون بوضع الخطوط العريضة للخطة المزمع تخطيطها ثم تقديمها للمرؤوسين الذين يقومون بوضع التفاصيل . وهذه الطريقة تهتم بإشراك المرؤوسين ومن ثم يزداد تعاونهم ومساندتهم.

ويقوم المرؤوسون بالتخطيط ويقدمون الخطط للمديرين لاعتمادها، وهذه الطريقة تساعد على تطوير وتنمية المرؤوسين وتزيح عن كاهل المديرين معظم الجهود التخطيطية لكن قد ينقصها الدقة والواقعية.

والحقيقة أن المديرين المخططين عادة ما يتشاورون ويناقشون مع الآخرين ومن ثم يحصلون على النصيحة، وعلى الحقائق من العديد من المصادر، وعلى

الآراء بخصوص الأفكار المختلفة المتعلقة بما ينبغي عمله ، وعلى الموافقة على كل أو على أجزاء من الخطة المبدئية التي يقومون بإعدادها، ولا يؤدي التشاور مع المرؤوسين إلى تحسين الخطط فحسب، بل يؤدي أيضاً إلى جعل الخطط تلقى قبولاً أكبر من جانبهم. فالمشاركة الجماعية في عملية التخطيط تساعد في الحصول على المساندة والاهتمام بالخطة من جانب العاملين وهذا سيؤدي إلى تحقيق نتائج حميدة.(١١)

التخطيط على مستوى الدولة :

إن وظائف التخطيط في الدولة يجب أن توزع بين الأجهزة الحكومية حيث يعهد إلى جهات التخطيط بوضع وإعداد الخطة العامة السنوية.

إن مسئولية إعداد الخطط وربطها ببرامج على مستوى القطاعات ثم تنفيذها ومتابعتها في المسئولية الأولى تقع على الأجهزة التنفيذية حيث تكون على خبرة تامة بالمسائل الفنية الإدارية والتجربة العملية والإلمام بالمشاكل الحاصلة. وإذا كان لا يوجد بهذه الأجهزة العاملون المؤهلون للقيام بذلك عندها يقوم الجهاز المركزي للتخطيط بالمسئولية في إعداد ومتابعة الخطط للأجهزة الحكومية.(١٢)

إن التخطيط الجيد يحتاج إلى مراجعة الخطط والبرامج للتحقق من مدى مطابقتها للأهداف والسياسات، لذا فإن الوضع الأول أن تشترك الوزارات المعنية وأجهزة التخطيط بإعداد الخطط والبرامج.

إن جهاز التخطيط يُعتبر جهازاً استشارياً ليس له سلطة وتكمن مهمته في القيام بالوظائف التالية:(١٣)

١- إعداد التقارير الاقتصادية الدورية ومراجعة الخطط العامة على أن يشمل أداء الاقتصاد في الماضي ومعرفة مناطق القوة والضعف في الاقتصاد وإمكانية التوقعات في المستقبل بطريقة واقعية.

٢- وضع وإعداد الخطط الخمسية والسنوية.

٣- تقرير التكاليف المالية لتمويل الخطط الخمسية والسنوية.

٤- التنسيق بين الأجهزة والمؤسسات الحكومية والخاصة وإدارة الميزانية.

٥- التعاون بين جهاز التخطيط والأجهزة المستفيدة.

٦- إنشاء نظام اتصال جيد بين جهاز التخطيط وبين أجهزة التنفيذ وذلك بهدف أن تكون هذه الأجهزة على علم بأهداف الخطة.

٧- تقدير المساعدات الفنية للوزارات والهيئات في أجهزة التخطيط.

٨- القيام بعملية تقييم ما تم إنجازه من الخطط.

٩- كتابة تقرير عن المشاريع والبرامج التي أنجزت أو لم تُنفذ والأسباب التي دعت إلى تأخيرها.

١٠- تقديم التوصيات والسياسات والإجراءات للأجهزة المناط بها تنفيذ الخطط.

وعلى الرغم من القيام بهذه الوظائف إلا أن الجهاز المركزي للتخطيط عادة ما يواجه مشكلة توفير القوى العاملة المتخصصة، فالجهاز التخطيطي يتطلب أخصائيين في الإدارة والشؤون الاقتصادية، والاجتماعية، والفنية، والعقائدية، والتعليمية، وأصحاب الخبرة.

مقومات التخطيط : Components of Planning

يُعتبر التخطيط أسلوباً علمياً يقوم على الدراسة والمنهج والأسس العلمية والمعرفة الحقيقية لجميع موارد وإمكانات واحتياجات الدولة أو المنظمة، إذ يسعى إلى تحقيق التوازن بين الإمكانات المتوفرة والاحتياجات اللازمة والضرورية مع رسم صورة للمستقبل ولكي يتحقق ذلك فإن هناك مقومات يجب أن تتوفر قبل البدء في عملية التخطيط ومن أهمها: (١٤)

١- الموارد الطبيعية:

يتطلب التخطيط معرفة المعلومات والبيانات والإحصائيات عن الموارد الطبيعية في المنظمة أو الدولة. إن الأساس العلمي والواقعي لعملية التخطيط يقوم على حصر الإمكانات والموارد المتاحة. فبناءً على المعلومات التي يوفرها هذا الحصر يتحدد رأس المال الطبيعي والإمكانات الاقتصادية والإدارية والفنية المتاحة حالياً والتي يمكن توفيرها مستقبلاً، فالمخطط يتطلع إلى معرفة وحصر الأراضي الزراعية ومدى صلاحيتها وخصوبتها والاعتماد عليها في الحاضر والمستقبل ووفرة المياه العذبة الصالحة للري ومدى استغلال الاستغلال الأمثل لتوفير احتياجات التخطيط، وكذلك الحال بالنسبة لاستغلال المناجم والمعادن الموجودة لدى الدولة، ومعرفة الثروة الحيوانية والبحرية التي يمكن الاعتماد عليها في تحقيق الأهداف المراد إنجازها والتي تُعتبر موارد طبيعية وأحد المقومات الأساسية للتخطيط.

٢- الموارد المالية:

وتُعتبر الموارد المالية العامل الرئيسي المحدد لمقومات التخطيط، لذا فإنه يقع على عاتق المخططين مهمة معرفة الإمكانات المادية المتوفرة وتوجيهها لما يحقق أهداف التخطيط. فمهمة الدولة تنحصر في الحصول على قدرٍ أكبر من الدخل المحلي في صورة مدَّخرات لأغراض التخطيط، وذلك عن طريق استثمار الموارد الطبيعية للحصول على البرامج التي يضعها التخطيط أو الحصول على قروض ميسرة من قبل الدول للحصول على العملات الأجنبية التي قد تساعد في توفير التكنولوجيا التي تُعتبر من أهم العناصر الهامة لنجاح التخطيط.

٣- الموارد البشرية:

تُعتبر القوى البشرية المصدر الحقيقي للقوى العاملة وأحد الدعائم الرئيسية لمقومات التخطيط، لذا يهتم المخططون بمعرفة إحصائيات السكان وذلك عن

طريق التعداد العام للسكان الذي يعتبر العملية المكونة من جمع وتبويب ونشر بيانات عن جميع السكان، حيث تضم بيانات التعداد الكثير من المعلومات المهمة المتعلقة بالأعمال، والجنس، الإنفاق الأسري ومستوى دخل الفرد أو الأسرة، وعن المستوى التعليمي والصحي وعن الأعداد المدربة من القوى العاملة والمؤهلة، ومعرفة الأنشطة الاقتصادية في المجتمع، ومعرفة نمو السكان والزيادة السنوية للسكان واحتمال الزيادة في المستقبل، ومعرفة عدد الوفيات وتعتبر البيانات الإحصائية الخاصة بتنبؤات الزيادة أو الوفيات في السكان خلال سنوات الخطة من العناصر الهامة للتخطيط فبواسطة هذه التنبؤات يمكن تقدير العرض من القوى العاملة وكذلك تقدير الاحتياجات من خلال التعليم والتدريب.

٤- التكنولوجيا:

إن توفر رأس المال الطبيعي والمادي والبشري يحتاج إلى وسائل تكنولوجية حديثة حيث أن التكنولوجيا تعتبر من الحقائق الثابتة لمقومات التخطيط ووفرتها عاملاً مهماً في تحقيق إنجاز أكبر من الأهداف. فعن طريق التكنولوجيا وأساليبها الفنية يمكن زيادة الإنتاجية الزراعية بإدخال التحسينات الفنية، قليلة الكلفة، كاستخدام المخصبات والمواد المبيدة للآفات الزراعية واختيار أنسب البذور والسلالات، وعن طريق التكنولوجيا يمكن تأمين الأداة الإدارية الصالحة في الأجهزة الحكومية.

وتجدر الإشارة إلى أنه من الضروري في حالة استخدام التكنولوجيا ملاءمتها لاحتياجات الدولة ومعرفة الأيدي العاملة بأساليب عن طريق التدريب وإدخال تحسينات في عمل الإنتاج والإدارة والتنظيم حيث أن توافر الكفاءة التنظيمي والقدرات الإدارية يؤدي إلى الحصول على إنتاجية أفضل وأسرع.

علاوة على ذلك فإن هناك بعض المقومات التي ينبغي أن تتوفر لتتيح للدولة أو المنظمة فرصة نجاح التخطيط ومنها: (١٥)

١- توافر المناخ العام الذي يتقبل التخطيط ولا يعارضه وذلك بشرح أهداف التخطيط وما يمكن أن يتحقق من نتائج طيبة في رفع مستوى المجتمع المادي والصحي والتعليمي والاجتماعي.

٢- دعم وتأييد القادة السياسيين وقناعة الإداريين، إذ أن دعمهم وقناعتهم وتأييدهم لجهود التخطيط يضمن له الاستمرار وتحقيق النتائج المرجوة.

٣- وجود مخططين يمتلكون مهارات عقلية وفكرية وإنسانية وفنية ترتبط بالتخطيط وتساعدهم على تكوين إطار فكري واضح عن دوافع التخطيط وعملياته ونتائجه.

٤- اشتراك الأشخاص والمجموعات الذين سيتأثرون بالتخطيط في رسم أهدافه وتنفيذها، إذ أن إشراكهم يضمن فيهم الحماس والالتزام والاندفاع.

قيود التخطيط: Limitations of Planning

تجابه عملية التخطيط العديد من العقبات ومن أبرزها: (١٦)

١- ضآلة أو ندرة المعلومات والبيانات الإحصائية الضرورية، فالتخطيط يتطلب أنواعاً متباينة من البيانات والمعلومات لتجنب المفاجآت أو القيام بالتنبؤ بإعداد خطة بدرجة كبيرة من الدقة ونتيجة لإتباع الأسلوب العلمي السليم في عملية التخطيط ظهرت الحاجة إلى المعرفة الكاملة لإمكانات المنظمة أو الدولة والموارد المتاحة، وما يمكن توفيره من موارد مادية وطبيعية وبشرية، بالإضافة إلى تحقيقها. فعدم توفر البيانات الإحصائية يعتبر أحد جوانب الفشل في إعداد عملية التخطيط.

٢- الكثافة السكانية للدولة والنقص في الكوادر البشرية المتخصصة. حيث تُعتبر أحد العوامل التي تقيّد من عملية التخطيط، حيث أن الدولة التي تعاني من ضخامة عدد السكان تلجأ إلى تغيير أهدافها التي تريد

تحقيقها واستبدالها بأهداف أخرى أكثر إلحاحاً أو قد يفرضها الواقع، مثلاً دولة كالهند أو مصر قد تضع في قمة الأهداف التعليم والصحة والإسكان نظراً لارتفاع عدد المواليد، وبالتالي فإن الدول التي تهدف إلى رفع مستوى دخل الفرد وإعداد قوى عاملة مدربة قد يصعب عليها تحقيق ما تنشده لكثرة عدد السكان وقلة القوى العاملة المدربة التي يتطلبها التخطيط.

٣- البيروقراطية والتعقيدات الإدارية، تؤدي إلى تضييع جزء كبير من كفاءة الإدارة وإهدار الفرصة لتحقيق أهداف التخطيط.فالإجراءات والأنظمة المعقدة التي تعمل بها الأجهزة الإدارية تشكل عقبة رئيسية في هذا المضمار، إضافة إلى عدم توزيع الاختصاصات وتفويض السلطة للعاملين في مجال التخطيط. وعدم سَنّ الأنظمة الملائمة والمناسبة لعملية التنفيذ وأهداف التخطيط والتمسك بالمركزية والبقاء على الأنظمة واللوائح العتيقة كل ذلك يشكل عثرة أمام نجاح التخطيط.

خطوات عملية التخطيط: Phases of Planning

تأخذ عملية التخطيط عدة خطوات أساسية يمكن وصفها في النقاط التالية: (١٧)

- الخطوة الأولى: وتعتبر القاعدة الرئيسية لعملية التخطيط حيث يحدد فيها الاحتياجات والإمكانات المهمة وجمع البيانات الأساسية. حيث أن حصر الاحتياجات بدقة وكفاءة وواقعية يُعتبر من أهم العوامل لنجاح فعاليات التخطيط، والحقيقة أن احتياجات التخطيط هي نفسها أهدافه. لذا فإن رسم الأهداف وتحديدها من أهم الوظائف الرئيسية للتخطيط ولا يمكن وضع تخطيط سليم ما لم يكن هناك أهداف محددة ومعروفة وواضحة ودقيقة ومحدد لها الزمن ومرنة وقابلة للتنفيذ.

- الخطوة الثانية: عملية التنبؤ حيث ترتكز على معرفة الماضي والحاضر وظروفه ثم التنبؤ للمستقبل ومعرفة النتائج المتوقع أن تحدث. وتعتبر عملية التنبؤ مهمة جداً وتحتاج إلى معلومات واضحة حيث تلعب المعلومات دوراً رئيسياً في مجال التخطيط. والتنبؤ يساعد على زيادة الفهم فهو جزء من التخطيط وعن طريقه يمكن للمخططين أن يختبروا صحة المعلومات التي توصلوا إليها، فإذا ثبت صحة تنبؤاتهم فهذا يعني أن البيانات والمعلومات التي قام بها التنبؤ تُعتبر صحيحة والعكس صحيح.
- الخطوة الثالثة: ترتيب أولويات الأهداف، وتأتي هذه الخطوة بعد معرفة الأهداف المراد تحقيقها ومن ثم على المخطط في الدولة أو في المنظمة أن يختار من بينها الأهداف المهمة ومن ثم ترتيبها حسب درجة أهميتها ومدى إمكانية تنفيذها وتحديد الفترة الزمنية لتحقيق هذه الأغراض.
- الخطوة الرابعة: التقديرات المالية: على المسئول عن التخطيط في هذه الخطوة أن يقوم بعملية التقديرات المالية، معرفة النفقات التقديرية لما سوف ينفق في بنود المصروفات والإنفاق ومعرفة الإيرادات التي سوف تتحقق نتيجة لتنفيذ الأهداف.
- الخطوة الخامسة: هي إقرار الخطة حيث ترفع الجهة ذات العلاقة بالتخطيط الخطة إلى السلطة المختصة (مجلس الوزراء، مجلس الشورى، البرلمان، مجلس الإدارة) لمناقشة الخطة وإقرارها، فالجهات العليا تقوم بدراسة الخطة والبحث عن مدى ملاءمتها ومطابقتها وانسجامها مع الأهداف السياسية والاقتصادية والبيئية التي سبق وأن تمّ تحديدها من قبل والتأكيد على أن هذه الخطة وأهدافها لا تتعارض مع القيم والعادات والتقاليد التي يعتنقها المجتمع. فإذا رأت السلطة العليا أن هناك ما يجب إضافته أو تعديل بعض البرامج أو بنود الخطة ترسله إلى الجهات المختصة بالتخطيط لتعديلها، أما في حالة الموافقة عليها وإقرارها فتصدق من السلطة العليا وتُرسل إلى الأجهزة المنفذة لتنفذها.

- الخطوة السادسة: تنفيذ الخطة، إن خطوة التنفيذ تُعتبر النصف الآخر للتخطيط، فبعد إقرار الخطة تأتي مهمة الأجهزة التنفيذية في تنفيذ القرارات والخطط الموضوعة، وتتطلب خطوة التنفيذ قدراً كبراً وفعالاً من التنسيق والانسجام بين وحدات التخطيط والأجهزة المنفذة.
- الخطوة السابعة: المتابعة والتقييم، حيث تقع عملية المتابعة والتقييم للخطة الموضوعة على عاتق أجهزة التخطيط والأجهزة المنفذة، فهذه الأجهزة تقوم بالمتابعة لكل فترة زمنية وكل خطوة من خطوات الأهداف المرسومة وإعداد التقارير الدورية عن سير العمل وتقدمه وما تم إنجازه وعن الصعوبات التي تواجه عملية التنفيذ.

المدى الزمني للتخطيط: Duration of Planning

ليس هناك قواعد متفق عليها بخصوص المدى الزمني للتخطيط، ويرجع ذلك إلى أسباب، من بينها، نطاق الخطة التي توضع، التجارب الماضية، التكاليف التي تعتبر من العوامل الهامة في تحديد فترة التخطيط، والحقيقة أن تحديد الفترة الزمنية التي تغطيها الخطة يعتبر أمراً هاماً، ومن هذا المنطلق ينقسم المدى الزمني للتخطيط إلى ثلاثة أنواع [١٨]

١ – الأمد الطويل:

وهذه الفترة يستغرق تنفيذها فترة طويلة يتراوح من عشر إلى ثلاثين سنة أو أكثر. ويرجع السبب في اللجوء إلى الأخذ بالتخطيط، طويل الأجل، إلى أن بعض الأهداف لا يمكن تحقيقها إلا من خلال برنامج طويل الأمد. ويعالج التخطيط طويل الأمد الأمور التي ترغب الدولة في تحقيقها، مثلاً التغيير في الهيكل الاجتماعي والاقتصادي، رفع المستوى المعيشي والصحي والتعليمي لأفراد المجتمع، إعداد الكفاءات الإدارية والفنية والمهنية من القوى العاملة، زيادة رفاهية المجتمع.

٢ – الأمد المتوسط:

تتراوح الفترة الزمنية المتوسطة للتخطيط ما بين ثلاث إلى خمس إلى سبع سنوات والأرجح هو الخطط الخمسية المعمول بها في معظم الدول الآخذة بمبدأ التخطيط.

ويُعتبر التخطيط على المدى المتوسط العمود الفقري للخطط طويلة الأجل لأنها تعتمد عليها، كما أن النتائج العملية التي تحققها هذه الخطط قد تؤخذ كأساس لتعديل تقديرات الخطط طويلة المدى.

ومن مزايا الأمد المتوسط للتخطيط أنه يحدد الاتجاهات العامة بصورة أكثر تفصيلاً، ويشمل برنامجاً واضحاً لمختلف القطاعات والوحدات الاقتصادية والاجتماعية، وفيه تكون درجة الالتزام أكبر بالنسبة للأجهزة والهيئات من التخطيط طويل الأمد.

٣ – قصير الأمد:

ويقصد به التخطيط السنوي، وهو في الأصل مجرد شريحة من التخطيط متوسط الأمد، فالخطة الخمسية مثلاً تقسم إلى خمس سنوات بحيث يحدد كل سنة برنامج معين للتنفيذ. ويكون التخطيط قصير المدى على شكل قرارات تخطيطية ملزمة لكافة الأجهزة والمؤسسات الحكومية.

أنواع التخطيط: Types of planning

يتخذ التخطيط أشكالاً وأنواعا متنوعة ومختلفة من دولة إلى أخرى، ومن منظمة إلى أخرى أيضاً، ومن وقت إلى آخر تبعاً لاختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويؤدي هذا الاختلاف إلى تباين أساليب صياغة الخطط الإدارية أو الاقتصادية أو غيرها من الخطط. ومن هنا يمكننا أن نميز بين أنواع التخطيط على النحو التالي: [١٩]

١- التخطيط الشامل: Comprehensive Planning

يهدف إلى التحكم في مختلف قطاعات النشاط في الدولة أو المنظمة في إطار نظام متكامل من الأهداف التي تلبي احتياجات وطموحات المجتمع في جميع المجالات، ويقوم التخطيط الشامل على تقدير الإمكانيات والموارد حالياً ومستقبلاً، وتحديد الأهداف المراد تحقيقها في مختلف المجالات، مع بيان السياسات والإجراءات التي تقوم بها الدولة أو المنظمة لكي توجه التنفيذ مما يحقق الأهداف المرسومة.

والفكرة الأساسية للتخطيط الشامل هو أن تناسب عمليات التطوير في جميع القطاعات بحيث تحقق الهدف المنشود عن طريق ترابط أو اندماج الخطط المختلفة ومنع التداخل والازدواج، ويمكن تعريف التخطيط الشامل على أنه "الأسلوب أو الوسيلة العلمية التي تستطيع الدولة أو المنظمة أن تكشف عن موقعها الحاضر وترسم سياستها للمستقبل بحيث تحقق الاستفادة الكاملة بما لديها من موارد وإمكانيات بما يساهم في ارتفاع المستوى المعيشي للمجتمع".[٢٠]

٢- التخطيط الجزئي: Micro Planning

تلجأ المنظمات أو الدول إلى الآخذ بمبدأ التخطيط الجزئي إذ يعتمد على النشاط الذي تقوم به الدولة أو المنظمة، ويركز على الأهداف والبرامج المزمع تنفيذها بالقطاع المعين في ضوء الإمكانيات المتاحة فيه، ويعرف التخطيط الجزئي بأنه "ذلك التخطيط الذي يحقق نمواً قطاعياً تدعو إليه الحاجة في القطاعات الاقتصادية التي ينشأ بها اختلاف مدى العرض والطلب".[٢١]

يتميز التخطيط الجزئي بأنه يتطلب درجة أقل من التوجيه والسيطرة من جانب المنظمة أو الدولة ويؤخذ عليه بأنه لا يُعتبر تخطيطاً بالمعنى الصحيح وليست له أدنى فاعلية ولا يستديم لفترة طويلة.

٣- التخطيط الإقليمي: Regional Planning

تتكون أي دولة من أقاليم متعددة وقد تكون متباينة من حيث وفرة ونوع الموارد الطبيعية والقوى البشرية المتاحة لكل إقليم، يهدف التخطيط الإقليمي إلى إيجاد توازن بين أقاليم الدولة، ومن ثم حصر المطالب والاحتياجات المحلية والموارد الإنتاجية المتاحة لكل إقليم.

وتأخذ الدولة بالتخطيط الإقليمي حينما يكون هناك تفاوت في درجة التقدم بين الأقاليم، وفي التخطيط الإقليمي لا يمكن فصل الأهداف الإقليمية عن الأهداف العامة للدولة، وإنما يستلزم الأمر إلى ربط بين التخطيط العام والتخطيط الإقليمي حتى تحقق الأهداف المنشودة.

ومن مزايا التخطيط الإقليمي تحقيق الأهداف العامة للدولة وذلك عن طريق معرفة الإمكانيات المتوفرة في الإقليم واحتياجاته ومشاكله، وهو يضمن تماسك الهيكل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للمجتمع والمساواة بين أفراد المجتمع، ويساعد على القضاء على أسباب التوتر الاجتماعي.

إن عدم الأخذ بمبدأ التخطيط الإقليمي يؤدي إلى تباين في معدلات النمو واختلال وعدم تجانس في معدلات النمو على مستوى الدولة.

٤- التخطيط الإداري: Administrative Planning

يُعتبر أحد الركائز الأساسية للوظيفة الإدارية ويجعل العملية الإدارية هادفة وموجهة إلى غاية يمكن تحقيقها والوصول بها إلى تطلعات المجتمع وإحداث التغير الإيجابي له. إن النشاط الإداري يحتاج إلى تخطيط مدروس وعلى أسس علمية لكي يضمن أن الجهاز الإداري سيحقق أهداف السياسة العامة بأقصى كفاية ممكنة.

والتخطيط الإداري شأنه شأن الأنواع الأخرى من التخطيط فهو يعتمد على التنبؤ والاستعداد ويقوم على ثلاثة عناصر أساسية هي تحديد الأهداف، تحديد الوسائل والإمكانيات وتحديد المدى الزمني.

ويعرّف على أنه "التخطيط القائم على تحديد الأهداف العامة ذات الصبغة الإدارية البحتة مع تحديد الوسائل اللازمة لتحقيقها خلال فترة زمنية محددة".[٢٢]

والتخطيط الإداري يتضمن الاختيار من مجموعة كبرى من البدائل، وهو النشاط الذي يسبق كل الأنشطة الأخرى، كما أنه النشاط الذي يتوقف عليه كل نشاط آخر.

ويأخذ التخطيط الإداري عدة صور منها:

أ- **التخطيط الإداري الشامل:** وهو الذي يشمل مختلف القطاعات في الأجهزة التابعة للدولة. ويهدف التخطيط الإداري الشامل إلى تلبية احتياجات الأجهزة الإدارية وفقاً للإمكانيات والموارد المتاحة حالياً ومستقبلاً، وتحديد الأهداف المطلوب تحقيقها في مختلف المؤسسات الحكومية مع بيان السياسات والبرامج والإجراءات التي تقوم بها الدولة لكي توجه التنفيذ إلى الجهات المعنية بما يحقق الأهداف المرسومة.

ويهدف التخطيط الإداري الشامل أيضاً إلى التنسيق بين القطاعات ذات الصلة بالأنشطة الاجتماعية ومنع الازدواجية في الأعمال الإدارية وتكثيف الجهود في سبيل خدمة أفراد المجتمع وتوحيد الأنظمة وإجراءاتها وإدخال التحسينات عليها بما يواكب تطلعات وطموحات المجتمع.

ب- **التخطيط الإداري الجزئي:** ويستهدف هذا النوع من التخطيط الإداري إلى تطوير وحدة إدارية معينة أو جهاز إداري أو مؤسسة دون غيرها من القطاعات الأخرى. فقد يكون التخطيط الإداري خاصاً بالجامعة مثلاً أو بفرع من فروعها. والتخطيط الإداري الجزئي يركز على الأهداف والسياسات والبرامج الخاصة بالقطاع المعين محل الاهتمام في ضوء الإمكانيات المتاحة وفي ضوء المؤثرات التي يتعرض لها من القطاعات الأخرى.

ج- **التخطيط الإداري الإقليمي:** يتعلق التخطيط الإداري الإقليمي بالأهداف والسياسات والبرامج التي تتعلق بمنطقة جغرافية معينة من مناطق الدولة يهدف هذا النوع من التخطيط الإداري إلى تحقيق توازن في داخل الإقليم الواحد فضلاً عن تحقيق التوازن بين أقاليم الدولة الأخرى. وتلجأ الدولة في الأخذ بأسلوب التخطيط الإداري الإقليمي عندما تتفاوت أقاليم الدولة في درجة التقدم الإداري، ويؤخذ به لتقريب الفوارق بين الأقاليم حتى لا يكون هناك إقليم يمتاز بتقدمه الإداري وإقليم متخلف في النواحي الإدارية.

٥- **التخطيط للقوى العاملة: Manpower Planning**

ويعتبر مثله كأي نوع آخر من التخطيط إذ يحدد مسبقاً قبل وقت التنفيذ بمدة كافية عن الاحتياجات اللازمة من القوى العاملة في المؤسسات الحكومية والقطاع الخاص.

ويهدف أيضاً إلى رفع مستوى الأداء لدى العمال المؤهلين للعمل والتوزيع العادل على الإدارات في الأقاليم أو فروع المنظمة.

ويعرّف بأنه "الأسلوب العلمي المقصود به إتباع أحسن الطرق والأساليب لاستخدام وتنمية الموارد البشرية عن طريق تغيير اتجاهات الكم والكيف الموجودة والمتاحة في الدولة".[٢٣]

والتخطيط في مجال القوى البشرية ضرورة لكفاءة أي منظمة حتى يمكن توفير الأعداد الملائمة من التخصصات المناسبة في الوقت الملائم لإنجاز الخطة التي تضعها إدارة المنظمة.

وتخطيط القوى العاملة لا يتم بمعزل عن التخطيط في المجالات الأخرى إذ أن التنسيق بين الأجهزة المعدّة والأجهزة المستفيدة يعتبر أمراً حتمياً مثال ذلك الأجهزة المنسقة وزارة التخطيط، وزارة الخدمة المدنية ، وزارة العمل والمعدة وزارة التعليم العالي والمعارف والمعاهد ، والكليات الفنية والطبية ، والثانوية التجارية والزراعية ، والأجهزة المستفيدة هي القطاعين العام والخاص.

والتخطيط للقوى البشرية أمر ضروري في حالة إنشاء جهاز جديد للمنظمة لتحديد العمالة المطلوبة حيث يحدد نوعية العمالة الفنية والمهنية والإدارية وهو أمر مهم في حالة إعداد التنظيم أو إدخال الآلات وأدوات حرفية إذ قد يتطلب الأمر أنواعاً جديدة من المهارات أو زيادة أو نقصاً في تخصصات معينة، وقد يكون الأمر ضرورياً في حالة استقرار المنظمة لسد الفاقد من القوى العاملة كالنقل من الوظيفة أو الوفاة أو الإصابة أو الاستقالة من العمل، [٢٤]

الاعتبارات الضرورية عند البدء في عملية التخطيط: Necessary Considerations To Taken In Planning Process.

بالرغم من أن التخطيط يعتبر من الوظائف والأنشطة الإدارية الحيوية والضرورية إلا أن هناك عوامل تحد منها ما لم تؤخذ وتراعى بعين الاعتبار عند الأخذ بعملية التخطيط ومنها: [٢٥]

١- **النظام السائد في الدولة**: إذ يعتبر الدستور العام أو النظام الذي تلتزم به الدولة هو الإطار العام للمبادئ التي لا ينبغي أن يخرج التخطيط وأهدافه عنها، حيث أن أيديولوجية المجتمع تحكم وتحدد نوعية الأهداف التي يراد أن تلتزم بها الحكومة. إن دستور الدولة والنظام السائد يمثلان مصدراً هاماً للقواعد التي يمكن أن تحكم الأهداف التي ترسمها الدولة وتلتزم بتنفيذها وتحدد أولويات هذه الأهداف.

إن الإطار الأيديولوجي والسياسي يحددان حدود ونطاق التخطيط التي تقوم الدولة والأجهزة المخططة بوضعها، ويرسمان أيضاً دور أجهزة الحكم المختلفة في صياغة الأهداف والاشتراك في وضع الخطط العامة والرقابة عليها.

٢- **الجهات ذات الصلة بالخطط العامة**: يشارك في التخطيط جهات متعددة تهدف إلى تحقيق ورفع المستوى المعيشي لأفراد المجتمع، إلا أن تجاهل أحد أو بعض هذه الجهات يشكل عائقاً في تحقيق نجاح التخطيط ويستحسن أن تراعى وتؤخذ في عين الاعتبار، ومن هذه الجهات:

أ- **الجهاز التشريعي**: تعتبر مسؤولية الجهاز المشرّع في الدولة كبيرة فهو له دور في سن التشريعات والأنظمة واللوائح التي تهدف إلى تسهيل الإجراءات وتحقيق أهداف التخطيط، ويقوم بتحديد وظيفة الجهاز المشرّع داخل النظام السياسي من واقع أنه الأقدر على تمثيل مختلف وجهات النظر السياسية والتعبير بأمانة عن مجموعة المصالح المختلفة داخل الدولة. إذ يعتبر في المركز الأول للدفاع عن المصلحة العامة والمركز الأقدر والأصدق في التعبير عن الأهداف العامة وإقرار الخطة. ومن مهامه أن يترجم المصلحة العامة ويتولى صياغتها في صور تشريعات ملزمة ويمثل السلطة العليا بلا منازع. ويضاف إلى مهامه صياغة الأهداف العامة وترجمتها إلى سياسات وبرامج وخطط بتفاصيل الخطط العامة وقناعة بدواعيها ومبرراتها، ويمارس هذا الجهاز حق الرقابة على الأجهزة المنفذة ومناقشتها في الخطط التي يراد تنفيذها أو في مراحل التنفيذ.

ب- **الجهاز التنفيذي**: وهو المناط به تنفيذ الخطط العامة، ومن الأولى أن يشارك في صياغة الخطة أو البرنامج الذي سوف يسأل في النهاية عن تحقيقها، فهو له احتكاك مباشر بالمناخ التنفيذي، ولديه القدرة على معرفة الملابسات والمشكلات التي تعترض تنفيذ السياسات والخطط العامة، وبوسعه أن يعرف تفصيل الأمور وبخبرته وممارسته بالواقع ومعرفته بالإمكانيات والموارد المتاحة وبظروف التطبيق. فالجهاز التنفيذي يقوم بالتنفيذ في صياغة وبلورة الأهداف والخطط التي توكل إليه تنفيذها.

والجهاز التشريعي مهما كانت رؤيته والتزامه بالمبادئ والمصلحة العامة، لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تكون له الدراية والخبرة الكافية التي تتوفر في الأجهزة التنفيذية. ومتانة هذه الخبرة إذا ما أضفنا إليها السيطرة الفعلية على مقدرات التنفيذ والخطط الحكومية المختلفة والمعرفة بتفصيلاتها، فإن الجهاز التنفيذي يمارس واقعياً تأثيراً كبراً على مستوى الأهداف العامة، من خلال سيطرته على مقوّمات ومقدّرات ووضعها موضع التنفيذ.

إن المركز الذي يتمتع به الجهاز التنفيذي يجعل له دوراً في المشاركة في بلورة الأهداف وبالتالي وسيلة لتأكيد الالتزام بتحقيق هذه الأهداف.

ج- الأحزاب السياسية: تُعتبر الأحزاب بمثابة قنوات للمشاركة غير الرسمية في صياغة الأهداف والسياسات والخطط العامة والتأثير عليها. فالأحزاب السياسية يكمن دورها في بلورة الأهداف والخطط العامة المقترح على الحكومة أن تنفذها بناءً على ما يُتاح لها من اتصال واحتكاك مباشر بالرأي العام، ولكون الأحزاب السياسية تضم مجموعة من الاهتمامات السياسية وتغطي قطاعات أوسع من المجتمع فإن لها قوة التأثير في إقناع المجتمع أو إثارته بعدم قبول مبدأ التخطيط.

د- أصحاب المصالح وجماعة الضغط: تعبّر هذه الجماعات عن اهتمامات ومصالح تتعلق بفئة معينة من المجتمع وعلى سبيل المثال نقابة الطلاب، الأطباء، المهندسين، العمال، ..الخ، وهذه الجماعات تمثل عادة الاهتمامات والمصالح التي تقتصر على الأفراد المنتمين إليها. فهي تهتم برعاية مصالحهم وحمايتها ضد أي تعسف أو إساءة تلحق بها من جراء ما تقوم به الدولة من قرارات أو تصرفات. ودور هذه الحركات أقل من دور الأحزاب السياسية.

وتمارس جماعة الضغط ضغوطاً على أجهزة الدولة تتأثر بها أهداف وخطط الجهاز الحكومي. فلها القدرة على التأثير على الجهاز التشريعي والدور الرقابي

الذي يمارسه هذا الجهاز. أيضاً لجماعة المصالح القدرة على الضغط على الجهاز التنفيذي لكي تؤثر على ما تقترحه الحكومة من خطط وتباشر ضغطا على الأحزاب السياسية، وتتحالف مع حزب ضد حزب آخر لتتمكن من الاستفادة من إمكانيات الضغط وتحقيق مآربها. لذا نجد أن جماعة المصالح لها التأثير والمساندة التي يمكن أن تستفيد منها الأحزاب وتضيفها إلى قواها ونفوذها وبالتالي يمكن التأثير على الرأي العام في قبول التخطيط.

هـ- الرأي العام: يمثل الرأي العام الآراء والاتجاهات والميول التي تنتشر بين أفراد المجتمع. وللرأي العام تأثير كبير على سياسات وخطط الدولة، حيث أن تنفيذ الحكومة للمشاريع والبرامج والخطط يفترض أنه لصالح الشعب. فالدولة والأجهزة الحكومية والأحزاب والنقابات تأخذ في عين الاعتبار اتجاه الرأي العام ورد الفعل لديه، فالرأي العام باستطاعته أن يغير أجهزة الدولة وقيادتها ومخططيها إذا كانت الخطة غير مرضية أو لا تحقق طموح ورغبات أفراد المجتمع بصفة عامة ويمكن أن يعبروا عن سخطهم أو رضاهم بواسطة وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة والمرئية. فأكثر الدول الآن تؤمن بحرية الرأي والكلمة ومن هذا المنطلق يكون للرأي العام تأثير على الخطط وتنفيذها. ويلعب المستوى الثقافي والتعليمي للمجتمع دوراً هاماً في تحديد درجة نضج الرأي العام وقدرته على التأثير على برامج وخطط أجهزة الدولة.

٣ – موقف المجتمع: يعتبر موقف المجتمع من الدولة التي تنوي الأخذ بمبدأ التخطيط من أهم العوامل الهامة التي يجب أن يلم بها المخطط، فحيث يكون اهتمام المجتمع بالمستقبل كبيراً وحيث تغلب سلوكيات ومبادئ التخطيط على الأشخاص في حياتهم الخاصة، وحيث يحل الرشد والموضوعية والعقلانية محل العشوائية والارتجالية في التصرف، فإن هذا

يكون مناخاً ملائماً وصالحاً لقيام دولة تضع خططاً طويلة المدى، تقوم على أسس علمية سليمة.

ولكن حين تنتشر سلوكيات القدرية والشعوذة وتسود مفاهيم الخرافة وتسيطر على عقول الناس وعلى تفكير أفراد المجتمع فإن التخطيط لا يجد بيئة صالحة وملائمة تساعده وتدعمه وأن نجاحه يكون ضئيلاً ومحدوداً. ومن الأسباب التي قد تكوّن موقفاً للمجتمع في التخطيط:

أ- الارتياح للمألوف والخوف من المجهول: حيث يميل أفراد المجتمع عادةً إلى حب المحافظة على الأمور المألوفة لأنهم يقرون بالرضا والارتياح ويخشون التخطيط لما يجلبه من أوضاع جديدة وغير مألوفة وغير معروفة. فعندما تبقى الأمور على ما هي عليه، فإن الأمور تبقى منسجمة مع بعضها البعض ويسهل على المجتمع التعامل معها. أي أن خبرة المجتمع وتجاربه تبقى موحدة ومنظمة مما يخلق لديهم مشاعر الرضا والارتياح. فالمألوف هو الوضع الذي يكون فيه تصرفات وتوقعات ودور وتنبؤات بالنتائج لدى المجتمع معروفة ومنظمة. فالتخطيط يواجهه المجتمع بوضع جديد غير مألوف تكون فيه التنبؤات صعبة والتصرفات مبهمة.

ب- العادات والتقاليد: تشير النظريات الاجتماعية بأن المجتمع يتكون من عادات وتقاليد وسلوك تحد طريقه وتصرفه وكيفية استجابته للمواقف، ويشعر المجتمع بالارتياح لها بأنه يكون مضطراً للتفكير في كل موقف جديد بطريقة جذرية.

فإن كان التخطيط يتطلب أنماطاً وسلوكاً جديدة، فإن المجتمع يميل عادة بمقاومته لأنه سيضطر إلى التخلي عن عاداته وأنماط سلوكه المعروفة والمحددة ويضطر إلى التفكير في المواقف التي تنجم عن التخطيط.

إن الأعراف والتقاليد في المجتمع تعتبر عوامل مهمة يجب أن تراعى في أي تغيير مخالف عن الأخذ بالتخطيط لهذه الأعراف والعادات سيكون عرضة للمقاومة لأن الخارج على هذه الأعراف والعادات سيكون عرضة للمقاومة لأن الخارج على هذه الأعراض سوف يجابه بالسخرية والنبذ الاجتماعي وعدم القبول.

الصفات المطلوبة في المخططين: Characteristics Of Planners (٢٦)

١- حماية المصلحة العامة: بمعنى أن المخطط عليه أن يضع مصلحة مجتمعه فوق كل اعتبار وأن لا يفضل المصالح الخاصة على المصلحة العامة. وعليه أن يكون ملماً بالمبادئ والقيم والأخلاق، والعادات والاتجاهات الاجتماعية التي يؤمن بها المجتمع وأن يأخذها بعين الاعتبار عند البدء في عملية التخطيط.

٢- على المخطط أن يقوم بتحديد الأهداف وتوضيحها وتحديد الأولويات فيها وتقسيمها على ضوء الإمكانيات حيث أن تحديد الأهداف للمجتمع يتطلب من المخطط معرفة الظروف الاقتصادية والاجتماعية.

٣- اكتشاف الأساليب والطرق والوسائل التي تحقق بناء مستقبل أفضل لأفراد المجتمع دون المساس بأصالة الماضي والمحافظة على الحاضر، لذا فإن التخطيط يتطلب الرغبة في تشكيل مستقبل أفضل والاستمرار في ذلك ما أمكن الأمر.

٤- الحصول على البيانات والمعلومات والإحصاءات لبناء وتصور مستقبل مشرق لذا فإن العلاقة بين المخطط والأجهزة ذات العلاقة بالمعلومات والبيانات أمر ضروري تقتضيه الحاجة للاستفادة المثلى في تجنب المفاجآت والتقليل من الأخطاء.

٥- عليهم بترجمة السياسات والبرامج والإجراءات وتحديدها في ضوء الموارد المتاحة وفي حدود إمكانيات التنفيذ، وتحديد السياسات التي ترتكز على

الأهداف العامة وتصنيف هذه السياسات بحسب نوعية الأهداف إلى سياسة صناعية وزراعية واقتصادية.

٦- إن التشريع والتخطيط عمليتان مستمرتان فعلى المخطط أن يقوم بإقناع الجهات المختصة بإصدار الأنظمة الجديدة وتعديل القائم فيها لتواكب تطلعات وأهداف التشريع.

٧- أن يلتزم المخططون بالممكن وأن يبتعدوا عن التحليق في الخيال وأن يكونوا واقعيين في خططهم لمجتمعهم.

٨- أن يقوموا بجهودهم في سبيل إقناع المجتمع والأجهزة المعنية بأهمية التخطيط.

الهوامش

Notes

1- T. Alshareef. An Investigation of Notion Economic Planning Processes and Structures, With Special Reference To Saudi Arabia, PhD Thesis (GB University of Wales, 1989), PP. 21-26.

2- H. Koontz and Co. Donnel, Principles of Management, (N.Y. McGraw Hill book Co. 1979) P. 710.

٣- جميل أحمد توفيق، إدارة الأعمال: مدخل وظيفي (بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٨٦م)، ص١٤٠.

٤- محمود عساف وعبد المنعم سلامة، أصول الإدارة والتنظيم، (القاهرة: مكتبة عين شمس، ١٩٧٨م) ص١٤٠.

٥- توفيق جميل، مرجع سابق، ص ١٤٢.

٦- المرجع السابق، ص١٤٣.

7- Yehezkel, Dror, Ventures in Policy Science, American (N. Y. Elseven Publishing Co. 1970), P 104.

٨- فالح محمد حسن، "التخطيط الإداري"، المجلة العربية للإدارة، ٢، ١٩٨٤، ص٣- ١٣.

٩- محمد عبد العزيز عجيمة، صبحي تادرس فريحة ومدحت محمد العقاد، مقدمة في التنمية والتخطيط، (بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٨٣م)، ص٢٥٦- ٢٦٠.

10- A. Warerston, Development Planning: Lessons of Experience, (London, Oxford University press, 1966), P. 372.

11- Ibid, P. 372.

12- Ibid. P. 385-389

13- Ibid. PP. 435-459

١٤- حسين عمر، التنمية والتخطيط الاقتصادي، (جدة: دار الشروق، ١٩٧٨م)، ص٤٥- ٦١.

١٥- أحمد رشيد، "التخطيط الإداري"، مجلة العلوم الإدارية، العدد ٢، ١٩٦٧م)، ص٣٩- ٤٠.

16- An, Agrawal, Kundan LAL, Economic Planning, (Vikas: Publishing House, Ltd Edition, 1981), PP. 2244.

17- Harold, Koottz, Heinz Weihrich Management, Ninth Edition, (London, McGraw-hill Book Co. 1989), PP. 70-73.

18- Alshareef Op, Cit, P. 82.

19- Ibid, PP. 37-66.

20- Ibid, P. 45.

٢١- عمر، مرجع سابق، ص ٩٨.

٢٢- رشيد احمد، مرجع سابق، ص٤١.

٢٣- حسين الدوري، تخطيط القوى البشرية بمنهج تحليل النظم، جامعة الدول العربية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، ١٩٨٢م، ص٣٧.

٢٤- عدنان أبو عشمة، "كيف نخطط للقوى العاملة"، شؤون الإدارة الحديثة، العدد ١٦، (١٩٨١م) ص ٢٠- ٢٥.

٢٥- أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، الطبعة الأولى، بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٧٩م، ص٣٣٠ – ٣٥١.

26- Henry Mintzberg, The Rise and Fall of Strategic Planning, (N. Y. Prentice Hall, 1994), PP. 323-331.



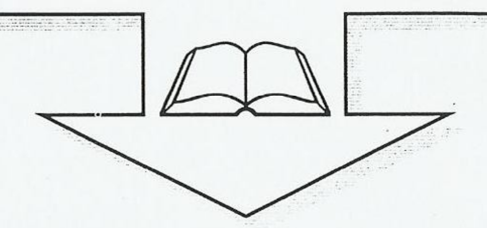
الفصل الرابع

التنظيم

أهداف الفصل الرابع

يهدف هذا الفصل إلى :

- معرفة القارئ بأهمية ومفهوم التنظيم.
- استيعاب القارئ بمناهج التنظيم.
- إدراك القارئ بالمبادئ الأساسية للتنظيم.
- إلمام القارئ بخطوات التنظيم وفقاً للتسلسل المقترح.
- التعرف على أنواع التنظيم.



التنظيم
Organizing

مقدمة : Introduction

منذ بداية الثورة الصناعية في نهاية القرن التاسع عشر حاول الباحثون والإداريون على حد سواء الإجابة على سؤال مهم.. كيف ننظم؟ (How To Organize) . في بداية الأمر اعتقد المهتمون بوجود طريقة مثالية للتنظيم (A best way to organize) لكن بمعايشة الواقع اتضح لكثير من المفكرين عدم وجود طريقة واحدة مثلى للتنظيم[1]. منظمة ما قد يكتب لها النجاح لتبني أسلوب تنظيمي معين في ظروف معينة، بتغير هذه الظروف قد تلجأ إلى إدخال تعديلات معينة على بناءها التنظيمي، تبني هذا الأسلوب التنظيمي من قبل منظمة أخرى قد يُمثل عائقاً حقيقياً في سبيل تحقيق أهدافها على الرغم من فعاليته في المنظمة الأولى.

التنظيم وإعادة التنظيم عملية مستمرة تلازم الجهاز الإداري ولا تنتهي عند حد معين، طالما أهداف المنظمة تتغير وبيئتها الخارجية، في حالة تغير مستمر لذا لا بد من تغير يتلاءم مع ذلك في البناء التنظيمي (Organizational Structure) . على سبيل المثال: قرار المنظمة تقديم خدمات خاصة جديدة للمستفيدين قد يتطلب إنشاء وحدة متخصصة لتقديم هذه الخدمات وتزويدها بذوي الخبرة في هذا المجال. في المقابل قلة الطلب على خدمة ما قد يضطر المنظمة إلى الاستغناء أو دمج أكثر من قسم أو وحدة فالمنظمة التي لا تحدث التغيير التنظيمي اللازم والذي تمليه الظروف قد تجد من الصعوبة بمكان تحقيق أهدافها بسهولة وأكثر من ذلك قد يكون سبباً في زوالها.

أهمية التنظيم: Importance of Organizing

يعتبر التنظيم من أهم العلميات الإدارية، حيث يهتم بالتعامل مع الأفراد والجماعات الموكل إليهم القيام بمهام متنوعة لتحقيق أهداف معينة. فالعملية

التنظيمية تؤثر مباشرة في مدى فعالية العناصر الإنتاجية من قوى عاملة، مواد خام، تكنولوجيا، استثمارات مالية.. الخ. إضافة إلى أن التنظيم عملية ملازمة للأنشطة الأخرى من اتصالات، تخطيط، رقابة، توجيه، اتخاذ قرارات، ميزانية. كل هذه الأنشطة لا يمكن فصلها عن موضوع التنظيم. إذا ما رغب منسوبو الجهاز الإداري والقائمين بهذه الأنشطة أن يعملوا معاً وبفاعلية فلا بد أن يعرف كل منهم وعلى وجه التحديد الدور الذي يقوم به وعلاقته بالأدوار الأخرى. ولكن فعالية البناء التنظيمي تعتمد على مدى توفر الشروط التالية:

١- لابد أن يتسم البناء الهيكلي للمنظمة بالبساطة. فزيادة الوحدات والأقسام أكثر مما يجب تحدث تعقيدات بيروقراطية قد لا تخدم مصلحة المنظمة وتكون مكلفة للتنظيم في نفس الوقت.

٢- لابد أن يعكس البناء التنظيمي وبوضوح العلاقة بين الأقسام وخطوط السلطة والمسئولية وتسلسل الأوامر ليعرف كل فرد موقعه في التنظيم والواجبات المناطة به.

٣- التغير المستمر لمعطيات بيئة التنظيم يحتم إعادة النظر من فترة لأخرى في البناء الهيكلي للمنظمة ومدى ملاءمته لهذه المتغيرات. فهناك وحدات جديدة قد تنشأ، أو تضم لبعض وأخرى قد يتم الاستغناء عنها وتستبعد من الخريطة التنظيمية.

تعريف التنظيم: Concept of Organizing

هناك العديد من المحاولات لتحديد مفهوم التنظيم. ويمكن إجمالها في أن التنظيم يعني تجميع الأنشطة اللازمة لتحقيق الأهداف وإسناد مهمة الإشراف على كل مجموعة لشخص تمنح له السلطات الإشرافية اللازمة، مع مراعاة التقسيمات الرأسية والأفقية اللازمة لإتمام البناء الهيكلي[٢].

هنا لابد من التمييز بين ثلاثة مفاهيم إدارية:

أولاً: البناء التنظيمي: (Organizational Structure) ويمكن أن يعرف بوجه عام على أنه: الطريقة أو الأسلوب (Mechanism) التي تحقق أعلى قدر ممكن من التنسيق والسيطرة على أنشطة التنظيم[٣].

ثانياً: التنسيق: (Coordination) ويمثل العملية التي من خلالها يتم ربط المهام والوحدات مع بعضها لتحقيق الأهداف لتنظيمه.

ثالثاً: السيطرة (Control) تعني إيجاد علاقة ثابتة بين كل الأنشطة داخل المنظمة.

إذاً: نستطيع القول بأن التنظيم يعني عملية الاستخدام المنظم للمصادر المتاحة داخل النظام الإداري والذي من خلاله يمكن تحقيق الأهداف المنشودة.

مناهج دراسة التنظيم:

هناك منهجان أساسيان حاول المهتمون من خلالها تحديد العناصر الأساسية اللازمة لبقاء التنظيم. هذان المنهجان هما:

أولاً: المنهج التقليدي (Mechanistic Approach):

وهو القائم على النموذج البيروقراطي (Bureaucratic Model). عالم الاجتماع والسياسة الألماني ماكس فيبر (Max Weber) يرى أن النموذج البيروقراطي يعتبر التنظيم المثالي. واتساع وتعدد الأنشطة الإدارية جعل من هذا النموذج أفضل السبل للأسباب التالية:

١- تحقيق العدالة في الخدمات للمستفيدين.

٢- تحقيق أعلى معدلات الكفاية الإنتاجية.

٣- يساعد مثل هذا التنظيم على اتخاذ قرارات أكثر عقلانية (Rationality of decision making).

٤- يهدف هذا التنظيم البيروقراطي أيضاً إلى تقليل (Minimizing) التأثيرات الشخصية من جانب الموظفين على صناعة القرار.

يؤكد هذا المنهج على أن التنظيم المثالي لا بد أن يتميز بالعديد من الخصائص ومنها التخصص، تقسيم العمل، التسلسل الهرمي للسلطة والمسؤولية،

وحدة الأمر والاتجاه إلى غير ذلك من السمات التي سبق الإشارة إليها في الجزء الأول من هذا الكتاب.

ثانياً : المنهج السلوكي : (Behavioral Approach)

يعتبر هنري فايل (H. Fayol) أول من أدرك أهمية التنسيق الفعال داخل التنظيم[٤]. لابد من الاعتماد الكلي على البناء التقليدي للمنظمة للتعامل مع الاتساع المطرد في الأجهزة الإدارية وما ينتج عنه من تعقيدات. لذا أكد فايل على ضرورة التنسيق والاتصال المباشر بين الإداريين الموجودين في نفس المستوى بدلاً من الاتصال من خلال رؤسائهم. وأن يراعى هذا المبدأ في البناء الهيكلي للمنظمة. هذا المبدأ لا يتفق مع مبدأ وحدة الأمر لكنه قد يكون أحد الأساليب التنظيمية الفعالة. كما يمكن أن نعتبر هذا الاتجاه على أنه الخطوة الأولى للتحول إلى المنهج السلوكي في التنظيم.

رنسز ليكرت (Rensis Likert) وضع نموذجاً مثالياً للتنظيم وأطلق عليه نظام ٤ (System 4) . هذا التنظيم المثالي، من وجهة نظر ليكرت يعتبر من أفضل الأساليب التنظيمية لقيامه على الثقة الكاملة في قدرات منسوبي التنظيم. لذا فالأسلوب اللامركزي هو النمط القيادي السائد وموجه سلوك الأفراد في هذه الحالة هو شعورهم بالمسؤولية تجاه منظمتهم. وهذا يعني:

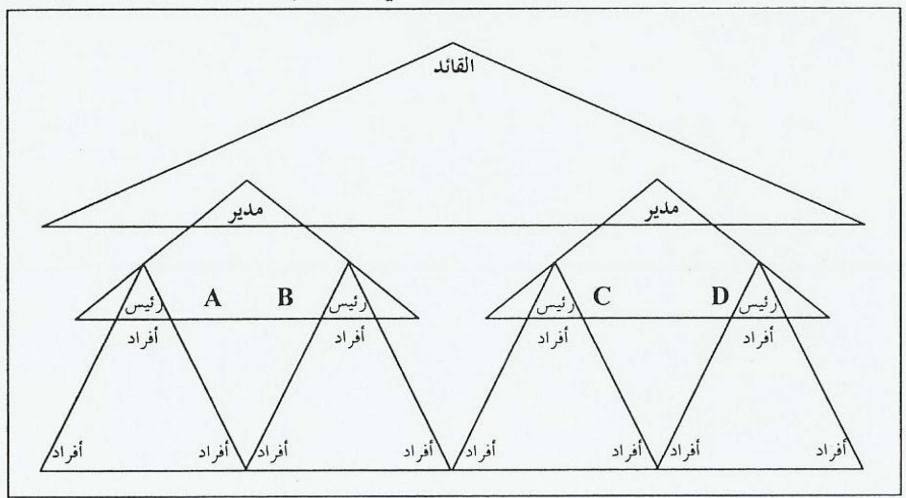
١- الإشراف يعتبر نشاطاً جماعياً وليس من شخص واحد رئيس وآخر مرؤوس.

٢- القرارات قرارات جماعية وليست أوامر من القمة.

٣- كل مشرف يعتبر رئيس مجموعة وفي نفس الوقت عضواً في جماعة أخرى (Link-Pin role) كما يتضح من الشكل التالي (١/٤) يعتبر الرئيس حلقة وصل مهمة بين مستويين إداريين، يعمل كمنسق ويمد كل مجموعة بالمعلومات التي تحتاجها عن الجماعة التي تليها.

شكل رقم (١/٤)

نموذج ليكرت المثالي للتنظيم



المصدر : M. Sashkin and W. Morris "Organizational behavior concepts and experiences"(Virginia: Prentice-Hall Com. 1984), P. 347.

على الرغم من محاولة الكتّاب والباحثين للتوصل إلى نموذج مثالي للتنظيم، إلا أننا نستطيع القول بأن البناء الهيكلي للمنظمة يخضع للعديد من المتغيرات. منظمة تعتمد في أدائها على أحدث ما توصلت إليه التكنولوجيا قد تحتاج إلى نطاق إشراف يختلف عن منظمة أخرى لا زالت تتبع الطرق التقليدية في إجراءاتها. طبيعة البيئة التنظيمية أيضاً تعتبر من العوامل المهمة في تحديد البناء الهيكلي للتنظيم. مستوى التغيير الذي يحدث في عالم المنظمة الخارجي قد يتطلب إنشاء وحدات متخصصة لملاحقة هذا التغيير والتفاعل معه بفاعلية. الغموض واحتمال حدوث مفاجآت، فيما يتعلق بمدخلات التنظيم من مواد خام، أيدي عاملة، سيولة نقدية..الخ، قد يستدعي أيضاً إنشاء أقسام أو وحدات متخصصة لجمع ما يمكن الحصول عليه من معلومات وعمل التنبؤات اللازمة.

المبادئ الأساسية للتنظيم: (Principles of Organizing)

حدد المنظرون والمهتمون في حقل الإدارة عدداً من المبادئ التي تحكم البناء التنظيمي (Organizational Structure) هذه المبادئ ممكن تطبيقها في معظم الحالات مع الإيمان بوجود بعض الاستثناءات[٥].

١- مبدأ تسلسل السلطة: (Chain of Command)
٢- مبدأ وحدة الهدف: (Unity of Objective)
٣- مبدأ تكافؤ السلطة والمسؤولية: (Adequacy of Authority)
٤- مبدأ المحاسبة: (The Accountability)
٥- مبدأ وحدة الاتجاه: (Unity of Direction)
٦- مبدأ المسؤولية: (Responsibility)
٧- السلطة: (Authority)
٨- مبدأ التخطيط: (Work Specialization)
٩- مبدأ وحدة الأمر: (Unity of Command)
١٠- تقسيم العمل: (Division of Work)
١١- نطاق الإشراف: (Span of Supervision)

وتجدر الإشارة إلى أن هذه المبادئ وثيقة الصلة بما ذكر بشيء من الاختصار في الفصل الثاني من هذا الكتاب أثناء عرض أهم إسهامات المفكر هنري فايل ولعلاقتها المباشرة بموضوع التنظيم سيتم الحديث عنها بالتفصيل في هذا الجزء.

خطوات التنظيم: Process of Organizing

كما يتضح من الشكل رقم (٢/٤) تمر العملية التنظيمية بعدد من الخطوات الرئيسية تتمثل في الآتي:[٦]

١- تحديد الأهداف المرغوب تحقيقها.
٢- تحديد الخطوات اللازمة لتحقيق كل هدف من هذه الأهداف.

٣- تحديد الأنشطة الرئيسية.
٤- تجميع الأنشطة المتشابهة مع بعض في شكل أقسام أو وحدات.
٥- تزويد هذه الأقسام والوحدات بالأشخاص المؤهلين للقيام بهذه المهام.
٦- إسناد مهمة الإشراف على كل وحدة إلى شخص يعتبر مسئولا عن نجاح أو إخفاق هذا القسم أو الوحدة في مدى تحقيق أهدافه.
٧- تحديد العلاقة بين الأقسام والوحدات والمهام المناطة بكل منها إضافة على تحديد مهام الأفراد وعلاقتهم ببعض.
٨- تحديد المصادر اللازمة لتنفيذه هذه المهام وكيفية إدارتها.
٩- تقييم العملية التنظيمية بعد تطبيقها.

هذه الخطوات التنظيمية تأخذ صفة التكرار نظراً لخضوعها لعملية تقييمية مستمرة من قبل الإدارة فقد يكون هناك حاجة لإضافة وحدات أو أقسام جديدة للتنظيم لتحقيق أهداف مستهدفة أو قد يتم الاستغناء عن خدمات فروع معينة وبالتالي يتم إلغاؤها.

اعتبارات تحكم عملية التنظيم:

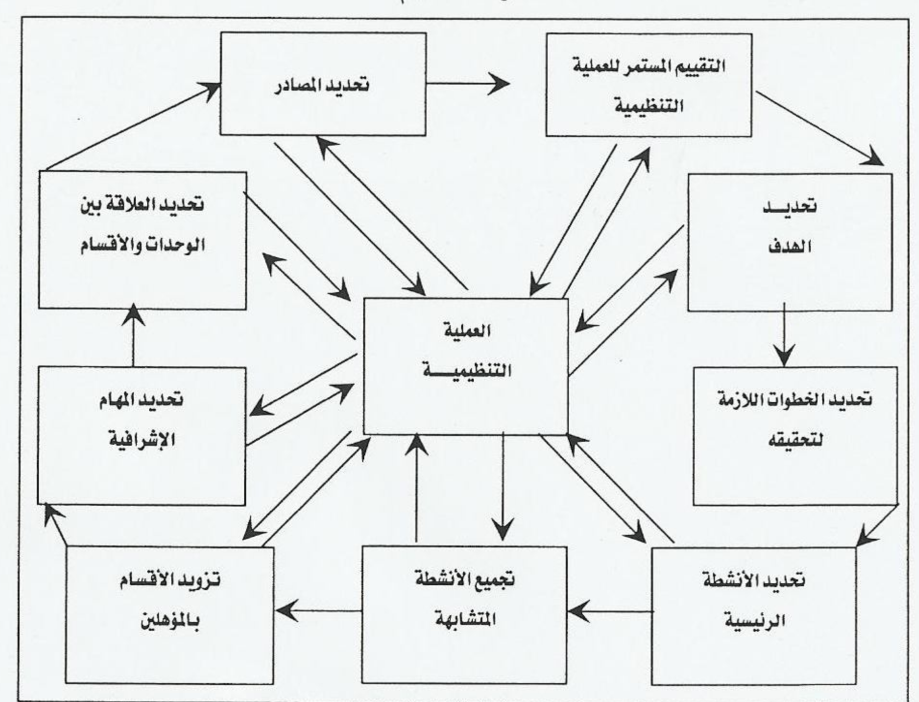
كيف يتم بناء هيكل المنظمة لتحقيق أعلى قدر ممكن من التنسيق والثبات في علاقات الوحدات والأنشطة المتعددة؟ هناك خمسة وسائل (Mechanisms) ممكن استخدامها لتحقيق ذلك.

أولاً: درجة التخصص المطلوبة: الرغبة في إيجاد درجة عالية من التخصص قد توحي بضرورة بناء هيكلي للمنظمة يعكس هذه الرغبة. التوسع في توسيع الأنشطة على أساس تخصص يسهل على القيادات مهمة الرقابة كما يسهل على المتخصصين أنفسهم فهم الإجراءات وطرق العمل بسرعة. لكن المبالغة في التخصص قد يجعل من التنسيق بين الأنشطة المختلفة مهمة صعبة. الشخص الذي يقوم بخمس مهام مختلفة يستطيع التنسيق بينها بسهولة لأن

لديه فهماً كاملاً لطبيعة هذه الأنشطة المختلفة. ما تم إنجازه وما سينجز في المستقبل وكيفية ربطها مع بعض. لكن في حالة إسناد كل مهمة لشخص معين لابد من التنسيق من قبل الجهة المشرفة بين هؤلاء الأشخاص للتأكد من أن كل شخص أنهى ما أسند إليه من أنشطة في الوقت المحدد. إذاً قرار التركيز على مبدأ التخصص أثناء بناء المنظمة لابد أن يأخذ في الاعتبار هذه المحددات ويحاول إيجاد نوع من التوازن التنظيمي الذي يساهم في تحقيق الأهداف بفاعلية.

شكل رقم (٤/٢)

خطوات التنظيم



ثانياً: تجميع الأنشطة: من العناصر الرئيسية للتنظيم جمع الأعمال والأنشطة المتشابهة مع بعض فنجاح عملية التجميع هذه يعتمد على مجموعة من الاعتبارات منها: [٧]

١- نوعية المهارات: (Skills) والمعارف (Knowledge) التي يتطلبها العمل تحدد القسم أو الوحدة التي يصنف ضمنها هذا النشاط.

٢- طبيعة الإجراءات والأنشطة: يتم تجميع الوظائف بناء على العمليات والأنشطة التي تتطلبها هذه الوظائف. فهناك قسم المتابعة، قسم البحوث والاستشارات، قسم الشؤون المالية، القسم الهندسي..الخ.

٣- الوقت: (Time) الوقت قد يكون أهم المتغيرات الرئيسية التي تحدد الشكل التنظيمي للجهاز الإداري، خاصة في المنظمات التي تقدم خدمات على مدار الساعة وبدون توقف كالخدمات الصحية (خاصة الطوارئ)، الهاتف، الخطوط الجوية وغيرها. تجميع الوظائف في مثل هذه المنظمات لابد أن يراعى عامل الوقت والتخصصات المطلوبة أيضاً في كل فترة زمنية.

٤- المستفيدين من الخدمة: تجميع الأنشطة قد يتم حسب نوعية المستفيدين من خدمات هذه المنظمة، وزارة الإعلام قد توزع أنشطتها على وحدة برامج الأطفال، وحدة البرامج الموجهة للشباب، وحدة البرامج العامة...

٥- الموقع: (Location) أنشطة المنظمة قد يتم تجميعها بناءً على الموقع المراد إيصال الخدمات إليه. هناك على سبيل المثال فرع وزارة الزراعة والمياه بالمنطقة الجنوبية، والشرقية، والغربية وفي كل مناطق المملكة المختلفة الأخرى. كل من هذه الفروع يقدم الخدمات المتوقعة من هذه الجهات.

ثالثاً: توزيع السلطة: نمط توزيع السلطة المرغوب فيه واتجاهات متخذي القرار نحو العمل بالأسلوب اللامركزي أو مركز الصلاحيات تحدد البناء الهيكلي للتنظيم.

رابعاً: مدى الحاجة إلى الإشراف المباشر: تقليص عدد المرؤوسين يتيح فرصة السيطرة المباشرة من قبل الرئيس على كل الأنشطة. بينما توسيع نطاق

الإشـراف يجعـل مهمـة المتابعـة مـن قبـل الـرئيس صـعبة. لـذا نجـد أن طبيعـة نشاط المنظمة بوجه عـام والوحدات والأقسام على وجه الخصوص تحدد مدى الحاجة إلى تضييق نطاق الإشراف من عدمه وبالتالي تضع الإطار العام لبناء الهيكل التنظيمي.

خامساً: إمكانية التنسيق بين الأنشطة: مدى نجاح المنظمة في تحقيق أهدافها يعتمد على قدرتها على ربط المهام والأنشطة مع بعض. عملية التنسيق هذه تأخذ أشكالاً تنظيمياً متعدداً منها ما هو:[٨]

١- اعتماد تتابعي (Sequential Interdependence) في هذه الحالة مخرجات نشاط معين تعتبر مدخلات لنشاط آخر. ما تحتاجه المنظمة في هذه الحالة هو وضع معيار ثابت لأنشطتها مبني على خطط وجداول زمنية محددة.

٢- اعتماد متبادل (Reciprocal Interdependence) : العلاقة بين الوحدات التنظيمية في هذه الحالة تبادلية. مخرجات كل وحدة تعتبر مدخلات لوحدات أخرى وبالعكس. مثال على ذلك وحدة الاتصالات الإدارية بالجامعات والكليات والمراكز والعمادات المختلفة. أنشطة هذه الجهات تعتبر مدخلات لوحدة الاتصالات كل ما يأتي إلى هذه الجهات أيضاً في شكل مدخلات تعتبر مخرجات لوحدة الاتصالات الإدارية. التنسيق الفعال بين هذه الوحدات يحتاج إلى الأنظمة والقوانين واللوائح التي تبين مستوى وطبيعة هذا التفاعل.

٣- فريق العمل (Team Work): بعض الأنشطة التنظيمية تحتاج إلى فريق عمل لإنجازها. تلجأ المنظمة إلى هذا الأسلوب التنظيمي عندما يصبح من المتعذر توزيع الأنشطة إلى مهام محددة وإسناد كل مهمة إلى شخص معين. من الأمثلة على ذلك فرق أبحاث الفضاء، فرق العمل للأبحاث الطبية، كما أن تطوير منتجات جديدة غالباً ما يحتاج إلى فريق عمل. نجاح هذا الأسلوب التنظيمي يعتمد على إمكانية الاتصال المباشر بين

الأعضاء، جدولة اللقاءات، الاجتماعات غير الرسمية وأخيراً القيادة الفعالة للفريق.

أنواع التنظيم: Type of Organizing

أولاً: التنظيم الرأسي: Line Organization

يتميز هذا النوع من التنظيم بالسهولة. حيث تتسلسل السلطة في خطوط مستقيمة من القيادة العليا في التنظيم إلى المستويات التي تليها، وهكذا حتى تصل الأوامر والقرارات إلى المستويات التنفيذية. فوحدة الأمر (Unity of command) واضحة حيث يتلاقى كل شخص أوامره من رئيسه المباشر ويرفع إليه التقارير اللازمة عن سير العمل.

المزايـا:

١- يتميز هذا النوع من أنواع التنظيم السهولة.

٢- بالوضوح في توزيع السلطات.

٣- يساعد على التعامل بسرعة مع متطلبات ومعطيات المواقف المختلفة.

المآخذ على التنظيم الرأسي:

١- تجاهل أهمية التخصص.

٢- إجهاد بعض الأشخاص في التنظيم، خاصة القياديين، بكثرة الأعمال.

ثانياً: التنظيم الرأسي الاستشاري: Line of Staff Organization

غالباً ما يكون التنظيم الرأسي هو التنظيم المتبع في المراحل الأولى من إنشاء المنظمات الخدمية والإنتاجية على حد سواء. نظراً لسهولته ووضوحه في تحديد العلاقة بين المستويات الإدارية المختلفة كما أشرنا في الفقرة السابقة. لكن سرعان ما تكثر المهام والأنشطة ويشوب العلاقات التنظيمية نوع من

التعقيد ويتعذر على الرئيس الإلمام بكل ما يدور في المنظمة وفي مختلف الأنشطة. هنا تبرز أهمية التنظيم الاستشاري القائم على وجود عدد من الاستشاريين والمتخصصين في مجالات متعددة تنشأ لهم داخل البناء الهيكلي للمنظمة وحدات وأقسام معينة. يقتصر دور هؤلاء الأشخاص على تقديم النصح والمشورة لرؤساء الوحدات والأقسام المعنية في مجال الشؤون المالية، القانونية، التسويقية، الإدارية، الأمنية، الفنية...الخ، وليس لهم الحق في إصدار الأوامر أو التعليمات.

السلطة في التنظيم الرأسي (Line Authority) تتمثل في منح الأشخاص في المستويات الإدارية المختلفة أحقية اتخاذ القرار وإصدار الأوامر المتعلقة بتوجيه سلوك منسوبي التنظيم. كل عضو من أعضاء التنظيم في هذه الحالة مسئول عن ما يسند إليه من مهام. بينما السلطة الاستشارية (Staff Authority) تنحصر في تقديم النصح والمشورة لقيادة التنظيم أملاً في تحسين كفاءة وفعالية الخدمات المقدمة والسلع المنتجة. الحاجة إلى مثل هذه الوظائف الاستشارية تزداد مع نمو وكُبر حجم المنظمة. فكلما تعددت الأنشطة وكثُرت المستويات الإدارية كلما زادت حاجة القيادة للخبراء في مجال التخطيط، رسم السياسة العامة للشؤون الإدارية، الشؤون المالية...الخ.

العلاقة بين وحدات التنظيم والوحدات الاستشارية غالباً ما تتمثل في الآتي:

١- وحدات التنظيم الرأسي مسئولة مسئولية مباشرة عن مدى نجاح التنظيم في تحقيق أهدافه.

٢- عناصر التنظيم الاستشارية تساهم بتقديم الاقتراحات والتوصيات التي تساعد على تحقيق هذه الأهداف.

٣- الاستشاريون من واجبهم تقديم النصح حتى ولو لم يطلب منهم من قبل الوحدات التنظيمية الأخرى لكنهم يرون أن تقديم هذه الاستشارة تساهم بفعالية في تحقيق هدف التنظيم.

٤- آراء الاستشاريين غالباً ما تقدم للقيادات العليا في التنظيم، قبولهم بهذه الآراء واتخاذ قرارات بموجبها يلزم منسوبي التنظيم في المستويات الإدارية الوسطى والتنفيذية ووضعها موضع التنفيذ.

٥- أخيراً، تملك قيادة التنظيم السلطات اللازمة لقبول، تعديل أو رفض آراء ومقترحات الوحدات الملحقة بها استشارياً.

المزايا:

١- السماح للخبراء والاستشاريين بالمساهمة بما يخدم التنظيم.

٢- إعفاء القياديين من بعض التفصيلات التي قد لا يسمح لهم الوقت بالإلمام بها.

٣- تهيئة الفرص التدريبية لحديثي العهد بالتخصص.

المآخذ:

١- كثرة الآراء والنصائح قد تحدث نوعاً من الإرباك للعملية التنظيمية.

٢- تحجيم دور الخبراء والاستشاريين نظراً لعدم منحهم السلطة الكافية لوضع توصياتهم موضع التنفيذ.

٣- غالباً ما تدفع المنظمة نحو المركزية. فالاستشاريون غالباً ما يرتبطون بأعلى سلطة في التنظيم ومن خلالها تتخذ القرارات المبنية على توصياتهم واقتراحاتهم.

انعدام التوافق بين المديرين والمستشارين قد يكون أحد الأسباب الرئيسية لإخفاق المنظمة في تحقيق أهدافها. لذلك لا بد من إيجاد مناخ تنظيمي يسوده التعاون والعمل بروح الفريق. لتحقيق ذلك من الممكن إتباع الخطوات التالية:[٩]

١- بيان دور الاستشاري في العملية الإدارية والتأكد من فهمه لهذا الدور.

٢- الاستخدام الأمثل لما يقدم الاستشاريون من عطاء، ومن وجهات نظر وعدم الاكتفاء بوضع آرائهم على الرف.

٣- تحديد السلطات والصلاحيات الممنوحة لكل من الإداريين والاستشاريين كتابة.

٤- الاقتناع بأهمية الأعضاء الاستشاريين للتنظيم وإمكانية مساهمتهم بفاعلية في تحقيق أهداف الجهاز الإداري.

٥- ضرورة إيجاد قنوات اتصال فعالة بين استشاريي التنظيم وقادته.

ثالثاً: التنظيم حسب الوظيفة: Organizing by function

يقوم هذا النوع من أنواع التنظيم على أساس تجميع الأعمال المتشابهة في وحدات معينة بحيث يقوم منسوبو هذه الوحدات بأنشطة متشابهة. أمثلة: يشتمل الهيكل التنظيمي في هذه الحالة على قسم الشؤون المالية، شؤون الموظفين، قسم البحوث والتطوير، الإنتاج، الاتصالات...الخ.

من المزايا لهذا الأسلوب التنظيمي:

١- سهولة التنسيق بين الأنشطة المتعددة داخل كل قسم.

٢- يسهل عملية الإشراف.

٣- يساعد على التوزيع الدقيق للمتخصصين في كل مجال من المجالات. لكن مع كبر حجم المنظمة قد تنشأ بعض **السلبيات لهذا الأسلوب التنظيمي ومنها:**

١- سيطرة النمط البيروقراطي على الإجراءات وعملية اتخاذ القرارات.

٢- المبالغة في التركيز على نشاط معين من قبل الموظفين قد يفقدهم المقدرة على إدراك واستيعاب أنشطة المنظمة الأخرى ونظام سير العمل.

٣- استقلالية كل قسم بنشاط معين قد يصعب معه تحديد المسئولية خاصة مع حدوث تقصير أو إخفاق في تحقيق الهدف العام.

رابعاً: التنظيم حسب المنتج: Organizing by product

التنظيم حسب المنتج يقوم على أساس جمع كل الأنشطة المتعلقة بمنتج أو بخدمة معينة في قسم واحد. والهدف من ذلك هو تسهيل العمليات الإدارية واختصار الاتصالات خاصة عند كُبر حجم المنظمات الخدمية والإنتاجية.

إتباع هذا الأسلوب التنظيمي يعطي استقلالاً شبه تام لكل قسم أو وحدة للقيام بعملياته الإدارية سواء المتعلقة منها بالنواحي المالية، العنصر البشري، الدراسات، البحوث، الاتصالات...الخ، لكن ضمن الإطار العام لسياسة المنظمة.

مزايا التنظيم حسب المنتج:

١- سهولة الدمج والتنسيق بين الأنشطة المتعلقة بخدمة معينة أو بمنتج واحد.

٢- سرعة وفعالية اتخاذ القرار.

٣- سهولة وموضوعية تقييم الأداء الفردي.

٤- مسئولية الأقسام والوحدات تصبح أكثر وضوحاً.

على الرغم من وجود هذه المزايا إلا أن هناك مأخذين على هذا الأسلوب التنظيمي هما:

١- الاستقلال التام قد يضعف التفاعل بين وحدات التنظيم المختلفة فكأننا بصدد مجموعة من المنظمات داخل التنظيم الواحد.

٢- المصروفات الإدارية قد تزداد نظراً لحاجة كل وحدة إلى مستشاريها الخاصين بها.

خامساً: التنظيم الإقليمي: Geographic Organizing

يقوم التنظيم في هذه الحالة على أساس إنشاء فروع في مناطق متعددة ترتبط إدارياً بالفرع الأم في المنطقة الرئيسية. معظم الوزارات في المملكة لها مديريات عامة في مختلفة المناطق يتبع هذه المديريات فروع متعددة في أرجاء المنطقة لتقديم الخدمات اللازمة.

اللجوء لمثل هذا النوع من أنواع التنظيم قائم على عدة اعتبارات:

١- إيصال الخدمة مباشرة إلى المستفيدين منها بيسر وسهولة.

٢- نوعية المستفيدين من الخدمة قد يختلفون من منطقة إلى أخرى وهذا النوع من التنظيم يتيح للمنظمة حرية التكيف حسب ظروف المنطقة.

٣- إنشاء فروع متعددة للتنظيم يسهل مهمة إيصال خدمات ذات جودة عالية وقد تكون بتكلفة أقل خاصة إذا تم الاعتماد على أيدي عاملة ومواد خام محلية.

سادساً : التنظيم على أساس المستفيدين من الخدمة :

يهدف هذا الأسلوب التنظيمي إلى تجميع الأنشطة التي تخدم شريحة معينة من المستفيدين. وزارة الزراعة والمياه تعتبر أحد الأمثلة على مثل هذا النوع من أنواع التنظيم حيث تخصص جُلّ خدماتها لقطاع معين من المستفيدين وهم المزارعون. حيث تتميز هذه الفئة من المستفيدين بحاجتها إلى خدمات خاصة تختلف عن غيرها من أفراد المجتمع.

سابعاً : التنظيم المختلط: Matrix Organization

هذا النوع يعتبر من أكثر أنواع التنظيم استخداماً[١٠] ويجمع هذا النوع أكثر من نوع من أنواع التنظيمات في منظمة واحدة. فهناك بعض الوزارات تجمع بين التنظيم الجغرافي والتنظيم على أساس الوظيفة. وجود المديريات العامة للشؤون البلدية والقروية بمختلف المناطق يعتبر تنظيماً جغرافياً. وكل مديرية تبني هيكلها التنظيمي على أساس وظيفي فهناك إدارة التخطيط، الشؤون المالية، الموظفون، المتابعة...الخ. يتميز هذا النوع من أنواع التنظيم بدرجة عالية من المرونة. إلا أنه من أهم المآخذ على هذا الأسلوب التنظيمي ضعف السلطة المركزية.

ثامناً : التنظيم باللجان :

يعتبر التنظيم باللجان من أشهر النماذج التنظيمية المتبعة، واللجنة عبارة عن مجموعة من الأشخاص تجتمع لتخطيط مسبق مناقشة موضوع ما واتخاذ القرارات الملائمة. يستثنى من هذا التعريف الاجتماعات التي تحدث بطريقة عشوائية كذلك التجمعات غير الرسمية. ولهذا الأسلوب التنظيمي العديد من الفوائد لكنه في نفس الوقت لا يخلو من جوانب القصور التي من الممكن التعامل معها بإيجابية.

فوائد الاعتماد على اللجان :

الاعتماد على اللجان كأحد الأساليب التنظيمية قد يخدم المنظمة في الآتي:[١١]

١- اشتراك أكثر من شخص في نقاش أمرٍ ما يثري الموضوع ويوجد بدائل أفضل من خلال المساهمة من كل فرد (Brainstorming)
٢- أعضاء اللجنة ممكن الاستفادة منهم كقنوات اتصال لنقل المعلومات والآراء البناءة إلى مختلف أجزاء التنظيم.
٣- المشاركة من قبل أعضاء اللجنة في النقاش واتخاذ القرار تعتبر دافعاً لهؤلاء الأعضاء لوضع القرار موضع التنفيذ.
٤- إيجاد نوع من التوازن في توزيع السلطة بين الرؤساء وبقية أعضاء التنظيم.
٥- تستطيع اللجان اتخاذ قرارات أفضل من الأفراد نظراً لما يتمتع به الأعضاء من قدرات ومعارف تفوق الفرد الواحد.
٦- في بعض الحالات المسئولية قد تكون أكبر من أن يتحملها فرد معين، لذلك إسنادها إلى لجنة قد تكون من أفضل السبل للتعامل مع هذه الحالات بفعالية.
٧- بعض المهام يتطلب إنجازها مشاركة أكثر من جهة بنشاط معين، تكوين لجنة في هذه الحالة يعتبر من أفضل السبل لتنسيق الجهود والقيام بالعمل.
٨- المدير قد يحتاج إلى النصح والمشورة عند اتخاذ قرار ما، تكوين لجنة للقيام بهذا الغرض قد يكون أسلوباً إدارياً فعالاً.
٩- أعضاء اللجنة قد يمثلون أجزاءً مختلفة من التنظيم ووجهات نظر متباينة، عملهم مع بعض قد يساهم في حل الخلافات وإيجاد نوع من التوافق.

أسس الاعتماد على اللجان :

إتباع هذا الأسلوب التنظيمي لابد أن يُبنى على مجموعة من الأسس منها :

١- وجود الحاجة الفعلية لإنشاء مثل هذه اللجان.

٢- التنوع في وجهات النظر بين أعضاء هذه اللجان بحيث يمثلون أغلب الأنشطة والأشخاص ذوي العلاقة.

٣- مهام أعضاء اللجان والصلاحيات والمسئوليات المناطة بهم لابد أن تحدد بوضوح مع الأخذ في الاعتبار تغيير الظروف وإمكانية إدخال التعديلات اللازمة.

٤- تنمية روح الفريق (Team Work) بين أعضاء هذه اللجان سواء فيما يتعلق بالتنظيم الداخلي للجنة أو بأداء أعمالها.

مآخذ على أسلوب التنظيم باللجان:

يؤخذ على هذا الأسلوب التنظيمي الآتي:

١- التحضير لاجتماعات اللجان، انتقال الأعضاء من منطقة لأخرى لحضور هذه الاجتماعات قد يترتب عليه إضاعة للوقت وزيادة في التكلفة.

٢- القرارات المتخذة بواسطة لجان قد لا تبنى على أفضل البدائل المتاحة، بل البديل الذي يتفق عليه أغلب الأعضاء.

٣- تباين وجهات النظر بين الأعضاء، إضافة إلى احتمال وجود اختلاف بين رئاسة اللجنة وأعضائها قد يحول دون اتخاذ القرار.

٤- تعدد الأشخاص متخذي القرار قد يصعب معه تحديد المسئولية. بمعنى آخر قد يكون هذا الأسلوب أحد الوسائل السهلة للتهرب من المساءلة.

٥- إجماع الأعضاء على رأي واحد قد يكون فيه نوع من الاستحالة، لذلك تلجأ اللجان إلى الأخذ برأي الأغلبية وتجاهل وجهة نظر الأقلية.

التنظيم الرسمي وغير الرسمي:

يوجد نوعان من التنظيم: رسمي (Formal) وغير رسمي (Informal). التنظيم الرسمي يتمثل في البناء الداخلي للمنظمة وما يحتوي عليه من وحدات وأقسام يحدد القانون وأنظمة الجهاز الإداري أنشطتها وعلاقاتها مع بعض. كما تحدد

الأنظمة أيضاً، النمط القيادي المتبع، مستوى السلطة والمسئولية والإجراءات وطرق العمل.

التنظيم غير الرسمي يراد به التفاعلات (Interactions) والأنشطة (Activities) التي يقوم بها الأفراد خارج نطاق الأنظمة والقوانين واللوائح الرسمية. هذه التجمعات تنشأ من احتياجات ورغبات هؤلاء الأفراد المكونين لها، وتمثل العامل المشترك الذي يربطهم مع بعض وليس أهداف المنظمة. فعالية عضوية الفرد تتوقف على مدى نجاح الجماعة غير الرسمية في إشباع ولو بعض الحاجات التي من أجلها قرر الانضمام [١٢]

هذه العلاقات غير الرسمية تنشأ بين الأفراد بسبب التواجد والتفاعل غير الرسمي بين هؤلاء الأعضاء. قد تنشأ في بداية الأمر بطريقة عفوية لكنها تحكم في النهاية بقيم واتجاهات أعضائها التي غالباً ما تترجم في شكل أنماط سلوكية معينة تحدد السلوك المقبول والمرفوض من الأعضاء وتأخذ في النهاية صفة الإلزام. هذه التجمعات غير الرسمية تعتبر ظاهرة حتمية لأي تجمع رسمي. ويتزايد تأثيرها على مجرى اتخاذ القرارات الإدارية حسب قوة أعضائها ومواقعهم في السلم الهرمي الرسمي للتنظيم إضافة إلى درجة التماسك بين هؤلاء الأعضاء.

عوامل تؤثر في التنظيم الرسمي:

البناء الهيكلي الرسمي للمنظمة قد لا يأخذ صفة الثبات الدائم، ودرجة التغيير تحكم بمجموعة من العوامل منها: [١٣]

أولاً: عوامل ذات صلة بالمدير:

(١) مستوى إدراك وفهم المدير لمشاكل التنظيم.

(٢) خلفية المدير ومدى توفر المعلومات اللازمة لديه.

(٣) قيم المدير التي يؤمن بها وتؤثر في سلوكه. هذه العوامل تؤثر في مستوى قناعة القائد بالهيكل التنظيمي القائم ومدى الحاجة لإدخال بعض التعديلات اللازمة لتستطيع المنظمة تحقيق أهدافها.

ثانياً: عوامل ذات صلة بالمهام وتتمثل هذه العوامل في:

(١) درجة صعوبة المهام المراد تنفيذها.

(٢) الحاجة إلى التقنية في تنفيذ هذه المهام.

(٣) مستوى التغيير في الأنشطة اللازمة لتحقيق هذه المهام. لذلك نجد أن دقة وصعوبة وتعقيد المهام وحاجتها إلى التقنية المتقدمة توجب وجود بناء تنظيمي من نوع خاص. كما أن إحداث أي تغيير في الأنشطة والمهام قد يتطلب إحداث تغييرات في البناء الرسمي للتنظيم.

ثالثاً: عوامل بيئية:

معطيات البيئة الخارجية تعتبر أحد العوامل الرئيسية التي تحدد الشكل الهرمي للتنظيم، نوعية المستفيدين من الخدمة والمستهلكين وكثافتهم تحدد نوعية وعدد المستويات التنفيذية في الهيكل الهرمي، إضافة إلى أن البيئة السياسية والبناء الاجتماعي السائد قد يتطلب إحداث مستويات تنظيمية معينة.

رابعاً: عوامل لها علاقة بالمرؤوسين:

نوعية منسوبي التنظيم، احتياجاتهم، قدراتهم، مهارتهم ومستوى الخبرات لديهم تحدد طبيعة قنوات الاتصال الرسمية، درجة الإشراف والتوجيه، الحاجة إلى إنشاء وحدات لها علاقة بإعادة التأهيل والتنمية وصقل القدرات، كل هذه الأمور لابد من أخذها في الحسبان أثناء الهيكل التنظيمي. انظر الشكل (٣/٤)

عوامل تؤثر في التنظيم غير الرسمي:

هناك العديد من العوامل التي تؤثر في سلوك وتصرفات واستجابة أعضاء التنظيم غير الرسمي. من هذه العوامل ما هو متعلق بالفرد نفسه أو بالجماعة ومنها ما هو متعلق بالمنظمة وأخرى بالبيئة الخارجية: [١٤]

١- السياسات والأنظمة والقوانين التي تضعها المنظمة فيما يتعلق بالعمل تلزم الجماعات غير الرسمية بالعمل بموجبها.

٢- فلسفة الإدارة التي تنتهجها فيما يتعلق بالجماعات غير الرسمية وكيفية التعامل معها.

٣- البيئة الداخلية للتنظيم وما تشتمل عليه من تقنية متاحة، تصميم العمل، ظروف العمل المادية...الخ تلعب دوراً جوهرياً في تشجيع الأعضاء على التفاعل المستمر من عدمه.

٤- البيئة الخارجية (External Environment) كل عضو من أعضاء التنظيم غير الرسمي يعتبر امتداداً لبيئته الخارجة داخل التنظيم، تتأثر تصرفاته بما تمليه عليه من مبادئ، عرف، تقاليد، معتقدات دينية، وضع اقتصادي سائد، ظروف سياسية...الخ من المعطيات البيئية.

٥- سلوك أعضاء التنظيم غير الرسمي، أيضاً محكوم بمستوى أفراده الاجتماعي والثقافي والتعليمي.

٦- النمط القيادي المتبع (Leadership Styles): القيادة الدكتاتورية المتسلطة غالباً ترفض وجود تكتلات وتجمعات الأفراد غير الرسمية مما يضفي على هذه التنظيمات طابع السريعة ومجاراة الأنظمة والقوانين ظاهرياً فقط.

٧- اختلاف مستوى الإدراك والفهم وطرق الاستنباط لدى أعضاء التنظيم يجعل استجابتهم للأحداث والمواقف متباينة وبالتالي تؤثر بطرق مختلفة في ردود أفعالهم وتصرفاتهم.

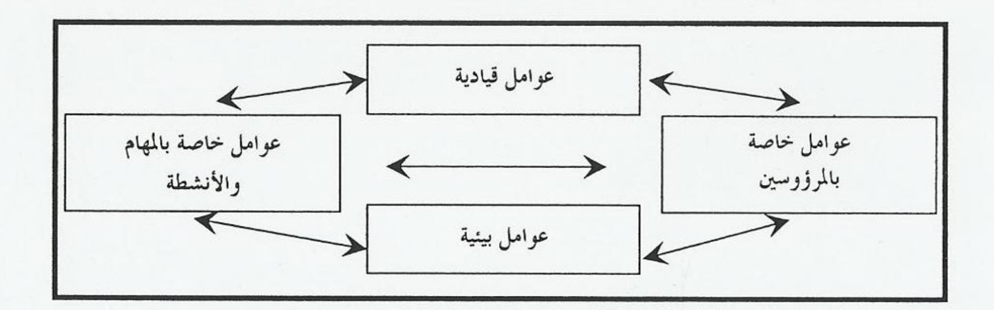
٨- مقدرة الفرد على إيجاد نوع من التوازن بين مقتضيات العمل من أنظمة وقوانين..الخ وما يفرضه التنظيم غير الرسمي من أنماط سلوكية تمثل الإطار العام لسلوكهم.

٩- بمرور الوقت تستطيع الجماعة غير الرسمية تنمية بناء اجتماعي ثابت (Stable Social Structure) هذا تصل إلى مرحلة من الثبات النسبي في تصرفات وسلوك أفرادها.

١٠- إدخال أي تغيير من جانب المنظمة، تقنية جديدة، أسلوب إشرافي أكثر فعالية، تحسين ظروف العمل...الخ، قد يؤدي إلى نوع من الخلخلة في البناء الاجتماعي للجماعة غير الرسمية ويحدث نوعاً من التحول أو التحديث في سلوك أعضائها.

شكل رقم (٤/٣)

عوامل تؤثر في البناء التنظيمي الرسمي



المركزية واللامركزية : Centralization & Decentralization

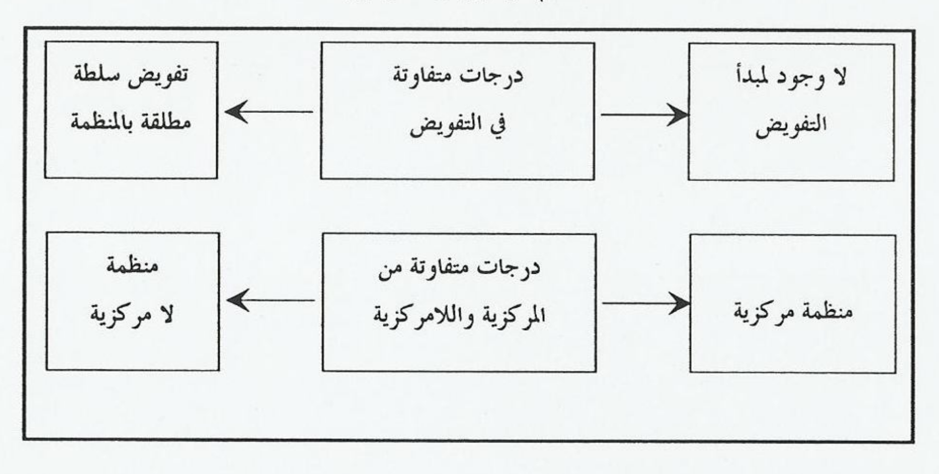
كما أن السلطة قد تفوض من شخص لآخر، المنظمة أيضاً قد تنقل صلاحيات اتخاذ القرارات إلى أكثر من قسم أو وحدة. مثل هذا الأسلوب الإداري يطلق عليه ما يعرف باللامركزية. هذا المصطلح الإداري يعني توزيع الصلاحيات بطريقة منظمة بين أجزاء التنظيم بحيث يعطي الأشخاص في المستويات الوسطى والتنفيذية الحق في اتخاذ القرارات الملائمة دون الرجوع إلى المستويات القيادية. بينما تضطلع الأخيرة برسم السياسات العامة والتخطيط إضافة إلى عملية الإشراف.

أما الأسلوب المركزي فيقوم على مبدأ احتفاظ القيادات الإدارية بصلاحيات وسلطات اتخاذ كافة القرارات اللازمة للقيام بالمهام الوظيفية.

إذاً مفهوم النظام المركزي واللامركزي يصف بوجه عام درجة تفويض السلطة للأقسام والوحدات المختلفة ومن الممكن النظر لكلا المفهومين على أنها نهاية لطرفي نقيض كما يتضح من الشكل رقم (٤/٤). عملياً قد لا نجد منظمة تطبق مبدأ المركزية المطلقة أو اللامركزية المطلقة. إنما العملية نسبية تخضع للعديد من الاعتبارات.

شكل رقم (٤/٤)

التنظيم المركزي واللامركزي



معايير المفاضلة بين الأسلوب المركزي واللامركزي:

درجة تركيز السلطة تحكم بمجموعة من الاعتبارات، منها ما هو مرتبط بوضع المنظمة، وأخرى بنوعية الرؤساء والمرؤوسين وتشمل هذه الاعتبارات الآتي:

١- حجم المنظمة: كُبر حجم المنظمة وتعدد فروعها وأنشطتها يتطلب الأخذ بالأسلوب اللامركزي.

٢- التوزيع المكاني للمستفيدين من الخدمة: رغبة في إيصال خدمة أفضل للمستفيدين، تلجأ بعض المنظمات إلى اللامركزية خاصة إذا كان هؤلاء المستفيدون موزعين في مناطق جغرافية متباعدة.

٣- تنوع الخدمات: اختلاف وتنوع الخدمات التي تقدمها المنظمة يتطلب خبرات ومهارات متباينة ويترتب على ذلك أيضاً اختلاف في نوعية القرارات المتخذ بتقديم كل خدمة. في مثل هذه الحالة الأسلوب اللامركزي قد يكون أكثر فعالية.

٤- سرعة اتخاذ القرار: زيادة الحاجة لاتخاذ قرارات سريعة للتعامل مع المواقف المختلفة تؤكد أهمية الأسلوب اللامركزي في اتخاذ مثل هذه القرارات.

٥- مدى الحاجة للتجديد: إذا كانت اتجاهات القائمين على التنظيم تؤيد التجديد والابتكار والتحديث، فالأسلوب اللامركزي يوجد البيئة الملائمة لذلك.

٦- بيئة العمل الخارجية: في بيئة العمل التي تتسم بنوع من الغموض والتعقيد، غالباً ما يكون هناك ميل لتطبيق الأسلوب المركزي.

٧- تاريخ المنظمة: هناك رغبة لدى المنظمات الإنتاجية والخدمية التي تسير في نفس الاتجاه. فإذا كان الأسلوب المركزي هو المتبع سابقاً فغالباً ما تستمر المنظمة في نفس النهج.

٨- طبيعة القرار: كلما كان القرار أكثر تكلفة ومخاطرة كلما كان هناك رغبة في الأسلوب المركزي.

٩- قدرات منسوبي التنظيم في المستويات المختلفة: إذا لم يكن لدى الأشخاص في المستويات الإدارية الوسطى والتنفيذية القدرات والمواهب لاتخاذ قرارات إيجابية فستكون المركزية هي الخيار الأفضل. وعلى العكس من ذلك، كفاءة هؤلاء الأشخاص تدفع القياديين لاستثمار هذه القدرات والمواهب وإلا قد تضطر هذه الفئة للالتحاق بمنظمات أخرى.

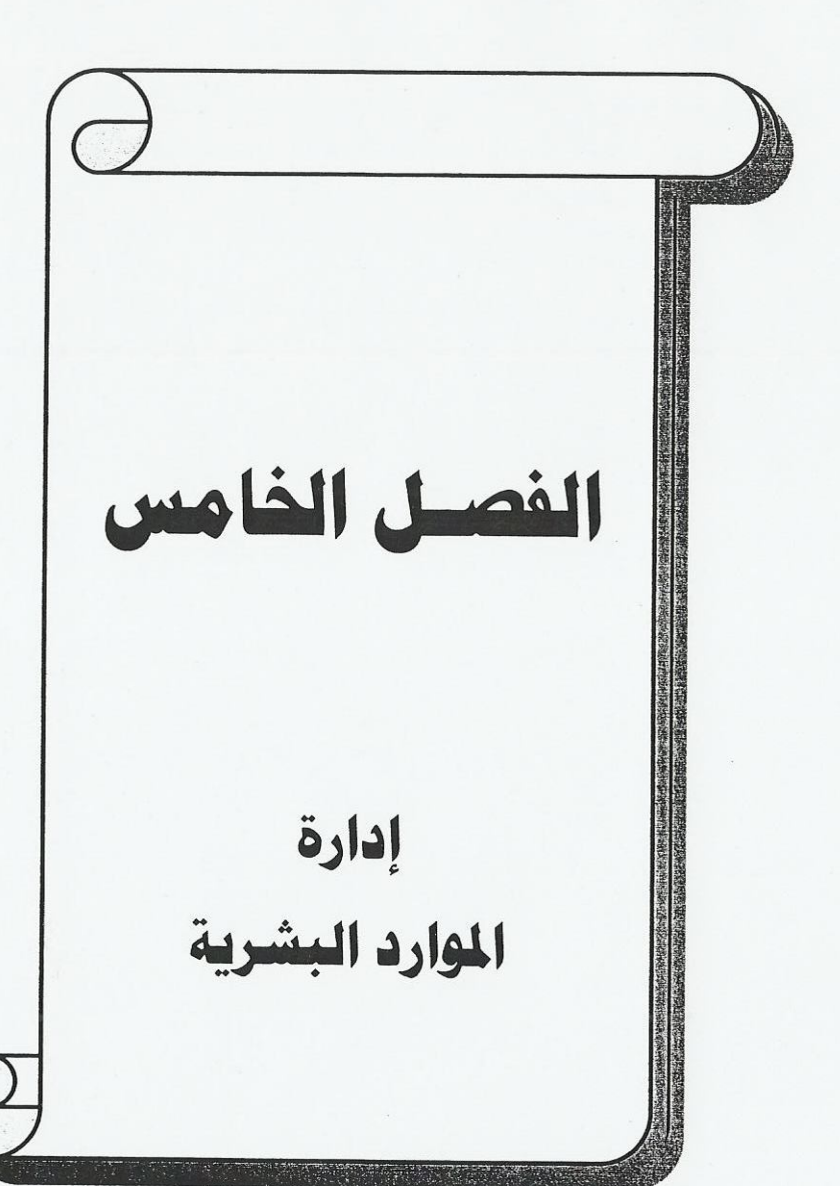
الهوامش Notes

1- M. Sashkin and W. moris, Organizational Behavior, Concept and Experiences (Virginia: Apprentice Hall Com. 1984), P. 343.
2- G. Starling Managing the Public Sector (Homewood: The Dorsey Press, 1982). P.302.
3- R. Aldag and T. Stearns Management (Cincinnati: S. W. pub Com. 1991). P. 263.
4- Sasbkin and Morris, P. 345.
5- D. Schwartz. Introduction to Management (New York: HBJ. Inc. 1980). P. 213.
6- Ibid, P. 209.
7- Aldag and Stearns. P. 265.
8- Ibid, P. 267.
9- H. Hicks and C. Gullett, The Management of Organizations (New York: McGraw-Hill Book Com. 1976). P. 333.
10- Ibid, P. 321.

١١- عبد الله عبد الغني الطجم، طلق عوض الله السواط، السلوك التنظيمي: المفاهيم - النظريات - التطبيقات (جدة: دار النوابغ للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ١٤١٥هـ) ص ١٤٦.

12- Ibid, P. 183.
13- Ibid, P. 184.

١٤- الطجم والسواط. ص١٤٨.



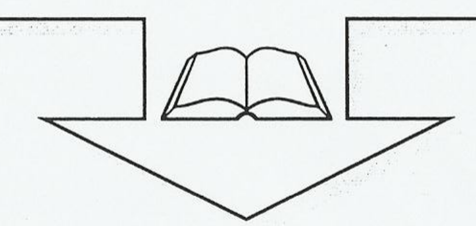
الفصل الخامس

إدارة
الموارد البشرية

أهداف الفصل الخامس

يهدف هذا الفصل إلى :

- معرفة المفاهيم الأساسية.
- إدراك الوظائف الرئيسية لإدارة الموارد البشرية.
- الإلمام بمراحل الاختيار.
- استيعاب معايير الجدارة.
- التركيز على أهمية التدريب وأساليبه.



إدارة الموارد البشرية

Human Resource Management

مقدمة : Introduction

إن العنصر البشري عنصر أساسي في العملية الإنتاجية ولا أدلّ على ذلك من اتفاق المدارس الاقتصادية التقليدية والحديثة على اعتباره عنصراً أساسياً من عناصر الإنتاج. كذلك المدارس المختلفة في حقل الإدارة تسعى إلى تحقيق هدف واحد وهو رفع الكفاءة الإنتاجية للفرد الذي بدوره ينعكس على تحقيق أهداف المنظمة بكفاءة وفاعلية.

مدرسة الإدارة العلمية أدركت أهمية العنصر البشري في تحقيق أهداف المنظمة ، ولتحقيق الاستفادة القصوى من هذا العنصر ترى إعادة تشكيله وصياغته بما يتفق وأهداف المنظمة. وقد أدى ذلك إلى النظرة للإنسان كآلة يمكن أن يعمل بصفة مستمرة لا يعتريه الكسل والخمول والإرهاق، مجرد من العواطف والمشاعر. كل ما يجب على الإدارة تزويده بالوقود (الأجر) ليعمل. أما المدرسة السلوكية فركّزت على العنصر الإنساني وحاولت الوقوف على حاجات ورغبات ومشاعر الفرد ومحاولة إشباعها والتعامل مع الفرد على أنه كائن اجتماعي.

إن الفرد داخل المنظمة لم يعد فقط كياناً اقتصادياً تحركه العوامل الاقتصادية وحدها إلى حيث ما تريد المنظمة ، بل أصبح كياناً معقداً يحتاج التعامل معه إلى دراسات اجتماعية ونفسية لإيجاد نوع من العلاقات الإنسانية بين الإدارة والعاملين حتى يمكن تحقيق أقصى قدر من معدلات الأداء في ظروف لا يشعر معها العامل بالضيق والملل وإنما يشعر بالرضا والاستقلال.

مفاهيم أساسية : Main Concepts

قبل الخوض في الوظائف والمهام المناطة بإدارة الموارد البشرية أو إدارة شؤون الموظفين

لابـد مـن توضـيح بعـض المـصطلحات العلميـة ذات العلاقـة حتـى يتـسنى استيعاب الموضوع بشكلٍ جيد. ولعل من أهم المفاهيم التي تحتاج إلى توضيح ما يلي:

الوظيفـة العامـة (Public Position) "عبـارة عـن كيـان قـانوني قـائم في إدارة الدولة وهي تتألف من مجموعة أعمال متشابهة ومتجانسة توجب على القائم بها التزامات معينة مقابل تمتعه بحقوق محددة ويطلق على شاغل الوظيفة الموظف العام"[١].

مفهـوم الخدمـة المدنيـة (Civil Service) " هـو ممارسـة العمـل في الأجهـزة الحكومية بمختلف قطاعاتها ونشاطاتها تميزاً لها عن ممارسة العمل في الخدمة العسكرية بالدولة، وتحكم شؤون العاملين في خدمة الأجهزة المشار إليها نظم خاصة يطلق عليها نظم الخدمة المدنية" [٢].

إدارة الخدمة المدنيـة (Civil Service Administration) "ظهرت هـذه التسمية في الأجهزة الحكومية الرسمية أثر حركات الإصلاح الإداري المتعاقبة التي نادت بضرورة الاعتناء بشؤون العاملين في القطاع الحكومي وقد أعطيت هذه التسمية (خدمة) نظراً للطابع الخدمي الذي يتميز به القطاع الحكومي عن القطاع الخاص أو الصناعي، وأعطيت تسمية مدنية للتمييز بين العاملين في الأجهزة المدنية وأولئك العاملين في الخدمة العسكرية فشاعت هذه التسمية (إدارة الخدمة المدنية" [٣].

إدارة شؤون الموظفين يعرّفها نيجرو (Nigro) بقوله "فن اختيار الموظفين والاستفادة منهم بشكل يحقق الارتقاء بمستوى الإنتاج والخدمات للقوى العاملة من حيث الكم والكيف "[٤].

أما الكبيسي فعرفها بقوله "مجموعة من الفعاليات التخطيطية والتنظيمية والرقابية المتعلقة بتهيئة العاملين للجهاز الحكومي للدولة واستخدامهم ورفع كفاءتهم وتحديد حقوقهم وواجباتهم وفقاً للنظم والتشريعات واللوائح المعدّة باقتراح منها لهذا الغرض"[٥].

إدارة الموارد البشرية: (Human Recourse Management) فقد عرفها بول (Poole) بقوله "هي العملية الخاصة باستقطاب الأفراد وتطويرهم والمحافظة عليهم في إطار تحقيق أهداف المنظمة وتحقيق أهدافهم"[٦].

وسوف يتم استخدام مصطلح إدارة الموارد البشرية للأسباب التالية:

١- هذا المصطلح أصبح أكثر شيوعاً واستخداماً بين المتخصصين والممارسين في حقل الإدارة.

٢- هذا المصطلح يتفق وينسجم مع الدور والتحديات التي يواجهها العاملين في المنظمات المعاصرة.

٣- تحقيق الانسجام والتوافق بين أهداف العاملين وأهداف المنظمة من جهة وتحديات البيئة الخارجية من جهة أخرى يتطلب أن تكون هناك وحدة إدارية تتصف بالتخصصية والمهنية لمواجهة تلك التحديات ومصطلح إدارة الموارد البشرية يستجيب لذلك الواقع.

أهداف إدارة الموارد البشرية:[٧] Objectives of Human Resources Management

١- تحقيق الاستفادة الكاملة من العاملين عن طريق تطوير قدراتهم ومهاراتهم في القيام بالأعمال الموكلة لهم بفعالية وكفاءة عالية.

٢- تحقيق مبدأ العدالة والمساواة بين العاملين في الخدمة المدنية عن طريق تطبيق مبدأ الجدارة في أسلوب الاختيار والتعيين والترقية والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية.

٣- توفير كل ما من شأنه إيجاد بيئة عمل تنمّي روح التعاون والتماسك والألفة والمحبة بين العاملين داخل المنظمة وهذا ينعكس بشكل إيجابي على رفع الكفاءة الإنتاجية للعاملين.

٤- تحديد تدابير من شأنها إتاحة الفرص للعاملين للتعبير عن وجهات نظرهم وآرائهم واقتراحاتهم ومشكلاتهم التي قد يواجهونها داخل المنظمة.

الوظائف الرئيسية لإدارة الموارد البشرية : Functions of Human Resources Management

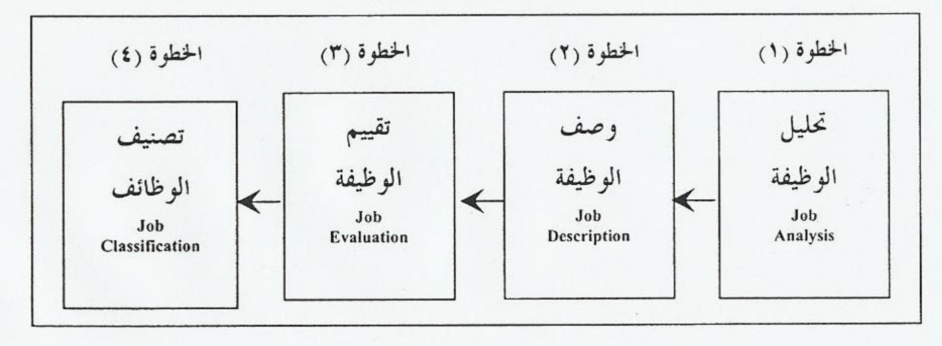
هناك مجموعة من الوظائف المتباينة التي تقوم بها إدارة شؤون الموظفين لتحقيق الأهداف التي سبق ذكرها آنفاً ويمكن تقسيمها إلى قسمين رئيسيين:
أولاً: وظائف تتعلق بالوظيفة.
ثانياً: وظائف تتعلق بالعاملين.

أولاً: وظائف تتعلق بالوظيفة : Functions Related to the Job

إن الاهتمام بالوظيفة والوقوف على طبيعتها وتحديد مسئولياتها وواجباتها تُعتبر من أهم المسئوليات التي تقوم بها إدارة شؤون الموظفين بالمنظمة. إن الاهتمام بالوظيفة ليس حديثاً بل يعود فضل قصب السبق لمدرسة الإدارة العلمية التي ركّزت على الوظيفة ومحاولة تفتيتها وتحليلها إلى عناصرها الأساسية للوقوف بموضوعية على طبيعتها وخصائصها وقد خصصت دراسات لذلك منها دراسة الحركة والزمن التي قام بها رائد الإدارة العلمية فردريك تيلور (F. Taylor) إن وظيفة إدارة شؤون الموظفين المتعلقة بالوظيفة تتضمن النشاطات التالية على الترتيب:

شكل رقم (١/٥)

النشاطات المتعلقة بالوظيفة



بادئ ذي بدء لا بد من الإشارة إلى أن هناك ترابطاً وتداخلاً بين عملية تحليل، ووصف، وتقييم، وتصنيف الوظائف، وهذا التداخل أدى إلى عدم التفريق بين هذه المصطلحات العلمية من قبل بعض الكتّاب. والبعض الآخر اقتصر على أحد هذه المصطلحات. أعتقد أنه لابد للقارئ أن يقف على حقيقة ما تعنيه هذه المصطلحات خاصة أن كلاً منها كما تشير أدبيات الموضوع تعني ويقصد بها شيء محدد. لذلك سوف يتم عرض هذه المفاهيم آخذين في الاعتبار عنصرين هامين:

(١) إن عملية تحليل وتوصيف ، وتقييم وتصنيف الوظائف عملية متكاملة ومتداخلة مع بعضها البعض.

(٢) بالرغم من هذا التداخل إلا أن لكل مفهوم مدلوله وخصائصه وأساليبه التي يتميز بها عن المفاهيم الأخرى.

(١) تحليل الوظيفة : Job Analysis

تحليل الوظيفة يُعتبر المرحلة الأولى للتعرف على طبيعة الوظيفة بالمنظمة، وهو "أسلوب علمي من شأنه أن يعطي حقائق محددة عن متطلبات كل وظيفة عن طريق تفتيتها إلى عناصرها الأولية وتحديد طبيعة ومهام كل عنصر بالشكل الذي يمكن معه التعرف على متطلباتها الكلية والمؤهلات والمهارات والقدرات التي يجب توافرها فيمن يشغلها"[٨]. إن عملية تحليل الوظيفة تُعتبر من أعقد وأهم العمليات، حيث تتطلب قدرة ومهارة وخبرة معينة للقيام بها وهي ذات أهمية بالغة حيث أن نجاح هذه العملية يترتب عليه نجاح العمليات الأخرى (وصف الوظائف، تقييم الوظيفة، وتصنيف الوظائف) لذلك تُعتبر عملية تحليل الوظائف حجر الزاوية أو العمود الفقري للعمليات الأخرى.

هناك مجموعة من العوامل التي تُستخدم في تحليل الوظائف:[٩]

أ – ذاتية المهمة: Task Identity

يهدف هذا العامل إلى التعرف على طبيعة المهام والنشاطات المنوطة بالوظيفة وهل هي ذات طابع عضلي أو ذهني.

ب – أهمية المهمة: Task Significance

يعني هذا العامل أهمية ودور الوظيفة بالنسبة للمنظمة المعنية وهل يمكن للمنظمة أن تحقق أهدافها بدونها.

ج- الاستقلال: Autonomy

تعني نوعية الإشراف والرقابة التي يمارسها شاغل الوظيفة على المرؤوسين بالإضافة إلى الإشراف والرقابة الواقعة على الوظيفة.

د – المهارة: Skill

يهتم هذا العامل بمعرفة القدرات، والخبرات، والمستوى التعليمي اللازم لإنجاز المهام المنوطة بالوظيفة.

(٢) وصف الوظيفة: Job Description

بعد إجراء عملية تحليلية للوظيفة ومعرفة مكوناتها وعناصرها الأساسية تأتي مرحلة عملية وصف الوظيفة التي تُعبر مرآة حقيقية لكل ما تضمنه الوظيفة حتى يتسنّى للعامل ممارسة المهام والواجبات بشكل فعّال.

إن بطاقة وصف الوظيفة تحوي المعلومات التالية: مسمّى الوظيفة، موقعها في التنظيم، سرد لواجباتها ومسئولياتها المنتظمة، الشروط الواجب توافرها في شاغلها من حيث الخبرة، المستوى التعليمي، القدرات والمهارات اللازمة لأداء العمل، ومفهوم وصف الوظيفة يعني "مجموعة المعلومات المتحصل عليها من الدراسات والملاحظات المستمدة والمدونة في تقرير تحليل الوظيفة، أي وصف العمل المطلوب تأديته. والمسئوليات التي ينطوي عليها والمهارة التي يحتاج إليها والتدريب المطلوب للقيام بها، والظروف التي تؤدى في ظلها وعلاقتها بالوظائف والمتطلبات الشخصية لها"[١٠].

يرى بعض الكتّاب "أن هناك اختلافاً بين وصف الوظائف Job Description وتوصيف الوظائف Job Specification ينطوي على اعتبار أن وصف الوظائف ما هو إلا وصف للواجبات والمسئوليات الخاصة بكل وظيفة على حده، أما توصيف الوظائف فهو بيان بالشروط والمواصفات الدنيا التي يجب توافرها في أي فرد حتى يستطيع أن يؤدي وينجز هذا العمل على نحوٍ مناسبٍ وبشكلٍ مرضٍ"[١١].

طرق جمع المعلومات عن الوظائف: Methods of Collecting Data About Jobs

هناك عدة طرق تُستخدم لجمع المعلومات عن الوظائف منها:

أ – الاستبيان.

ب – المقابلة الشخصية.

ج – الملاحظة.

د- دراسة الوضع التنظيمي[١٢].

(أ) الاستبانة: Questionnaire

عبارة عن نموذج يحتوي مجموعة من الأسئلة ذات علاقة بوظيفة معينة يتم تعبئتها من قِبَل شاغل الوظيفة والرئيس المباشر للتأكُد من صحة البيانات والمعلومات التي أوردها شاغل الوظيفة. وفعالية هذه الطريقة في جمع المعلومات تعتمد على قدرة شاغل الوظيفة في تدوين كل المعلومات المتعلقة بالوظيفة. إلا أنه في بعض الأحيان قد يبالغ شاغل الوظيفة في المهام والمسئوليات والواجبات المتعلقة بالوظيفة في محاولة منه لإضفاء طابع الأهمية وصعوبة وتعقيد العمل الذي يقوم به، لذلك لا تعكس المعلومات الواردة في الاستبانة طبيعة الوظيفة وبالتالي لا يمكن التعويل عليها في عملية وصف وتحليل الوظيفة.

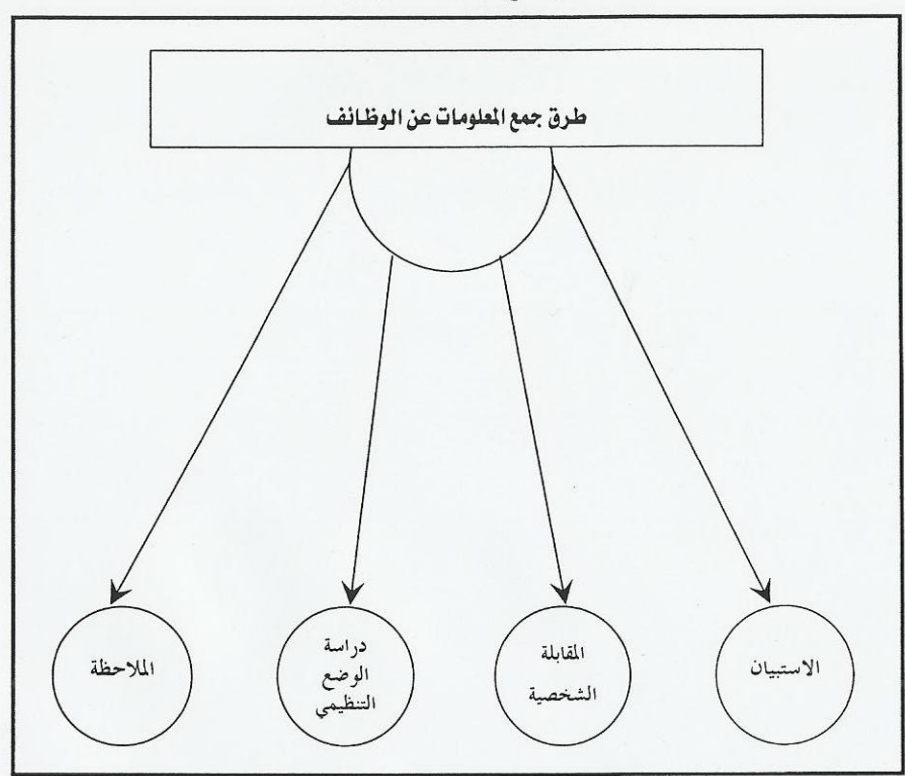
(ب) الملاحظة: Observation

هذه الطريقة تعتمد بشكل أساسي على مهارة وقدرة ولباقة القائم بعملية الملاحظة. وفقاً لهذه الطريقة يقوم أخصائي تحليل أو وصف الوظيفة بزيارة ميدانية

لشاغل الوظيفة في مقر عمله ومحاولة التعرف على الكيفية التي يؤدي بها العمل ومحاولة تدوين ذلك بشكل دقيق وبأسلوب واضح. قد تكون هذه الطريقة فعّالة لبعض الوظائف الروتينية والبسيطة التي يمكن استيعابها من قِبَل أخصائي التحليل أو التوصيف الوظيفي، إلا أن بعض الوظائف، خاصة القيادية، لا يمكن إدراك طبيعتها وخصائصها من خلال الملاحظة.

شكل رقم (٢/٥)

طرق جمع المعلومات عن الوظيفة



(ج) دراسة الوضع التنظيمي: Study of Organizational Structure

هذا يعتبر أسلوباً من الأساليب الحديثة في التعرّف على طبيعة الوظيفة. حيث يتم تقصي المعلومات عن الوظيفة المعنية عن طريق الرجوع للوائح والأنظمة

والتعليمات والإجراءات التي يمكن من خلالها التعرف على مسئوليات وواجبات وسلطات ومهام تلك الوظيفة وتعقيد وأهمية تلك المهام المناطة بها. كذلك علاقتها بالوظائف الأخرى أفقياً ورأسياً.

(د) المقابلة الشخصية: Interview

قد تكون هذه الطريقة أكثر فعالية من الطرق السابقة حيث تتيح هذه الطريقة تقصي معلومات وبيانات دقيقة وواقعية تعكس طبيعة الوظيفة وخصائصها. هذه الطريقة تستدعي زيارة ميدانية لأخصائي التحليل أو التوصيف الوظيفي ومقابلة شاغل الوظيفة وتوجيه مجموعة من الأسئلة تتعلق بمهام وواجبات ومسؤوليات الوظيفة كما تؤدى من قِبَل شاغل الوظيفة على رأس العمل. والمأخذ الوحيد على هذه الطريقة أنها تستغرق وقتاً وجهداً بالنسبة لأخصائي التحليل والتوصيف الوظيفي مقارنة بالطرق السابقة.

(٢) تقييم الوظائف: Job Evaluation

إن عملية تقييم الوظائف تعتبر من العمليات الأساسية، وقد بُذلت جهود من قِبل المتخصصين في حقل إدارة الأفراد لتطوير أساليب وطرق علمية ترتكز على مجموعة من المعايير الموضوعية لتحديد القيمة النسبية لكل وظيفة مقارنةً بالوظائف الأخرى داخل المنظمة، ومن ثم إعطاء شريحة الأجر المناسبة والعادلة لكل عامل.

تقييم الوظائف يعني "تحديد وإقامة علاقات بين الأعمال المختلفة على أساس قيمتها النسبية في وحدة عمل ما واستخدام هذه العلاقات لإنشاء علاقات عادلة بين معدلات الأجور لهذه الأعمال"[١٣].

تعريفٌ آخر يرى تقييم الوظائف "عبارة عن تحديد للقيمة المادية النسبية لكل وظيفة من وظائف المنظمة، عن طريق إيجاد أسس موضوعية، وعادلة،

لنصيب كل فرد فيما يحصل عليه لقاء عمله، وقد رأينا أن نظام تقييم الوظائف يعالج مشكلة نظام الأجور"(١٤).

إن عملية تقييم الوظائف ترتكز على العناصر الأساسية التالية: (١٥)

١- مبدأ المنطق في الأجور الذي يقضي بأنه كلما زادت أو ارتفعت مساهمة الوظيفة في تحقيق أهداف المنظمة، ارتفعت قيمتها المادية أو المالية.

٢- مبدأ العدالة في نظام الأجور يشير إلى أن العاملين يشعرون بالعدالة إذا ارتكز نظام الأجور على القيم النسبية للوظائف.

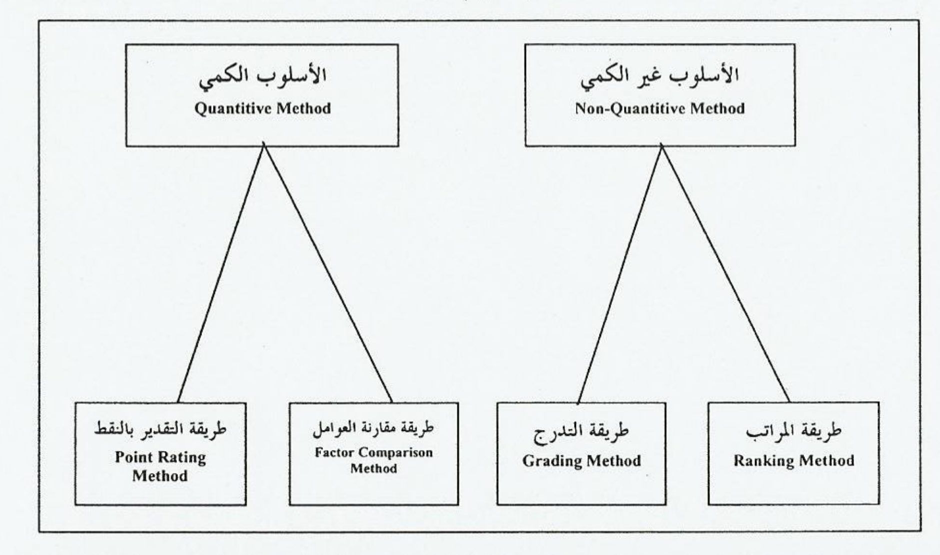
٣- مبدأ تحقيق أهداف المنظمة ويمكن تحقيقه عن طريق الإبقاء والحفاظ على نظام للوظائف يرتكز على القيم النسبية لوظائف المنظمة.

أساليب تقييم الوظائف: Methods of Job Evaluation

هناك عدة أساليب تستخدم لتقييم الوظائف يمكن تقسيمها بشكل عام على النحو التالي:

شكل رقم (٣/٥)

أساليب تقييم الوظائف



نكتفي بهذا التقسيم لأن طرق وأساليب التقييم تتميز بالتخصُّصية الدقيقة، وهناك كثير من الجوانب الفنية المتعلقة بتطبيق هذه الأساليب خاصة "الأسلوب الكمّي" ولمن يرغب الإلمام بالموضوع بشكل مفصل يرجع للمراجع المتخصصة لهذا الموضوع.(١٦)

(٤) تصنيف الوظائف: Job Classification

تصنيف الوظائف يعني "تحليل وتنظيم الوظائف في المنظمة إلى فئات أو مجموعات بناء على الواجبات والمسئوليات والمعرفة والمهارة المطلوبة لإنجازها"(١٧).

تعريف آخر يرى عملية تصنيف الوظائف تعني "تجميع الوظائف في فئات وظيفية معينة على أساس واجباتها ومسئولياتها، والمؤهلات اللازمة لشغلها، بحيث تضم كل فئة جميع الوظائف المتماثلة بالنسبة لواجباتها ومسئولياتها والمؤهلات المطلوبة لها، بدرجة تمكّن من معاملتها جميعاً معاملة واحدة في جميع شؤون التوظيف ومنحها معدلاً واحداً للأجر"(١٨).

إن عملية التصنيف تساعد المنظمة في تحقيق الأهداف التالية:

١- إن عملية التصنيف تساعد في تطبيق مبدأ هام وهو (وضع الرجل المناسب في المكان المناسب).

٢- إن عملية التصنيف الموضوعية تؤدي إلى تطبيق قاعدة هامة (منح الأجر على قدر العمل).

٣- عملية تصنيف الوظائف تزوّد إدارة شؤون الموظفين بالمنظمة بمعلومات وحقائق عن الوظائف المختلفة يمكنها الاستفادة منها في العمليات التالية: الاختيار، التعيين، الترقية، التدريب وتقارير الكفاية.

أساليب التصنيف الوظيفي:

هناك أسلوبان رئيسيان في تصنيف الوظائف: (١٩)

(١) أسلوب التصنيف الموضوعي:

يركز هذا الأسلوب على الوظيفة نفسها على أساس أنها تتكون من مجموعة من المسئوليات، الواجبات والسلطات، بصرف النظر عن شاغلها من حيث المستوى العلمي، الخبرة، القدرات والمهارات التي يمتلكها.

(٢) أسلوب الترتيب الشخصي:

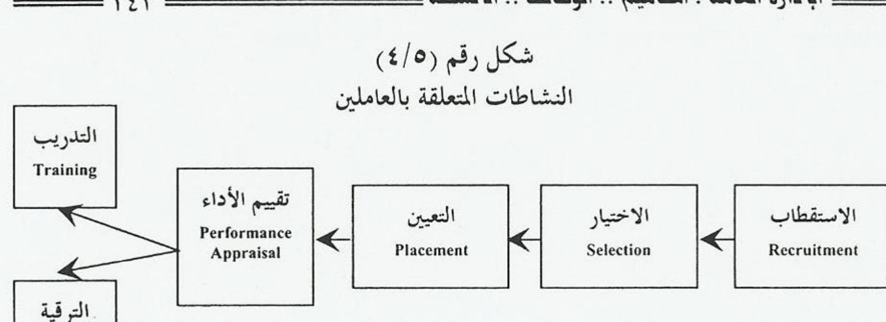
هذا الأسلوب يركز على شاغل الوظيفة من حيث مؤهلاته العلمية، مرتبته (درجته) ومكانه في السُّلَم الوظيفي، الأقدمية، حقوقه، علاقته بغيره من العاملين وغيرها من العناصر المتعلقة بشاغل الوظيفة بصرف النظر عن الوظيفة نفسها.

ثانياً: وظائف تتعلق بالعاملين: Functions Related to the Employees

إن الاهتمام بالعنصر البشري في المنظمة يُعتبر من المهام الجوهرية لإدارة شؤون الموظفين، لأن العنصر البشري يُعتبر المحور الرئيسي للعملية الإدارية. وهذا الاهتمام يأخذ أشكال وأساليب مختلفة بعضها يتعلق بتحديد الأساليب التي ترتكز على معايير موضوعية لاجتذاب أفضل العناصر القادرة على شغل الوظائف بالمنظمة، وبعضها يتعلق بإيجاد تدابير عملية من شأنها الاستفادة القصوى من تلك العناصر، والبعض الآخر يتعلق بإيجاد بيئة عمل تساعد على تنمية مشاعر الألفة والمحبة بين العاملين وتشجيع روح عمل الفريق الواحد كل ذلك ينعكس بشكل مباشر على رفع الكفاءة الإنتاجية للعاملين. وأخيراً إعادة تأهيل وصقل قدرات ومهارات العاملين حسب متطلبات الوظيفة وأهم العمليات ذات العلاقة بالعاملين هي:

شكل رقم (٤/٥)

النشاطات المتعلقة بالعاملين



١ – **الاستقطاب**: Recruitment

يعني "توعية الناس بوجود وظائف شاغرة وتشجيع الراغبين والمؤهلين لملء هذه الوظائف عن طريق تقديم طلبات توظيف، تتم هذه العملية عادة عن طريق الإعلان عن الوظائف الشاغرة، مواعيد الامتحانات، شروط الإلتحاق، المؤهلات العلمية، والخبرات العملية، التي يجب توافرها في طالبي الوظائف المعلن عنها".[٢٠]

تعريف آخر يرى الاستقطاب "هو العملية الهادفة التي تبحث عن الموارد البشرية القادرة والراغبة في أداء العمل كمّاً وكيفاً من المصادر المختلفة تمهيداً لاختيارها وسعياً على تحقيق المواءمة التامة بين الوظائف الشاغرة وشاغليها المحتملين وتحقيقاً لأهداف المنشأة في الأجل القصير والطويل"[٢١].

إن توعية أفراد المجتمع بوجود وظائف شاغرة في منظمة ما يتم عن طريق الوسائل المقروءة كالصحف، والمجلات المتخصصة، ونشرات تعلن في المنظمات العامة، والمرئية والمسموعة كالتلفزيون والراديو والانترنت ويطلق على هذه الوسائل (بالاستقطاب السلبي). أما الاستقطاب الإيجابي فهو خطوة أكثر جدية وفعالية حيث يتمّ التفتيش والبحث عن الأفراد المؤهلين وممن تتوافر فيهم مواصفات شغل الوظائف الشاغرة بالمنظمة وذلك بزيارات ميدانية لتلك العناصر في أماكن تواجدها سواء في أروقة الجامعات أو معاهد ومراكز التدريب المختلفة ومحاولة ترغيبهم وتشجيعهم للالتحاق بالخدمة العامة وإبراز الجوانب الإيجابية التي تترتب على التحاقهم بالمنظمات العامة[٢٢].

مصادر الاستقطاب: Recruiting Sources

عملية اجتذاب القوى العاملة لشغل الوظائف الشاغرة بالمنظمة من المهام الرئيسية التي تقع على عاتق إدارة شؤون الموظفين بالمنظمة، وهي عملية شاقة تتطلب جهدا ووقتاً لتقييم المصادر المختلفة وفق معايير موضوعية وذلك بهدف اجتذاب أكثر المصادر فعالية وكفاءة لشغل الوظائف الشاغرة بالمنظمة.

هناك مصدران رئيسيان هما:

أ – مصادر داخلية. Internal Sources

ب – مصادر خارجية. External Sources

(أ) المصادر الداخلية: Internal Sources

يعني البحث عن الأفراد القادرين والمؤهلين داخل المنظمة لشغل الوظائف الشاغرة ويتم ذلك عن طريق الترقية أو النقل. أهم مزايا المصادر الداخلية ما يلي:[٢٣]

١- يتيح للإدارة التعرف على قدرات ومهارات العاملين بشكل دقيق وواقعي وموضوعي، وذلك من خلال إنجازهم لتلك المهام والمسؤوليات المنوطة بهم خلال فترة عملهم لدى المنظمة.

٢- استخدام المصادر الداخلية بعض الأحيان يتم عن طريق الترقية وهذا يُعتبر من الحوافز التي تدفع العاملين لمضاعفة جهدهم في أداء المهام بشكل فعّال.

٣- إن استخدام المصادر الداخلية لشغل الوظائف الشاغرة بالمنظمة يُعتبر بحق استثماراً حقيقياً واستفادة قصوى من العاملين داخل المنظمة.

بالرغم من المزايا السابقة إلا أن هناك بعض السلبيات تترتب على التعويل على المصادر الداخلية بصفة دائمة وهي حرمان المنظمة من الدماء الجديدة التي لديها قدرات على المبادأة، والإبداع، والابتكار التي قد تحتاجه المنظمات العامة والخاصة على حدّ سواء نتيجة للتغيير الذي نعيشه اليوم. إضافة إلى ذلك المصادر

الداخلية لا تتيح للمنظمة قاعدة واسعةً للاختيار تمكّنها من انتقاء أفضل العناصر للقيام بمهام الوظيفة الشاغرة بشكل فعّال.

(ب) مصادر خارجية: External Sources

يعني توعية عدد كبير من أفراد المجتمع المؤهلين والراغبين بوجود وظائف شاغرة من أجل توسيع قاعدة الاختيار ويكون ذلك عن طريق وسائل الإعلام المقروءة، المسموعة، المرئية، والزيارات الميدانية.

أهم الانتقادات التي يمكن أن توجه إلى الاعتماد على المصادر الخارجية:[٢٤]

١- هذا الأسلوب يترتب عليه تكاليف اقتصادية عالية وجهود كبيرة ووقت طويل من قبل إدارة شؤون الموظفين للوصول إلى أفضل العناصر الخارجية المؤهلة والقادرة على القيام بأعباء الوظائف الشاغرة.

٢- شعور العاملين خاصة المؤهلين، بالإحباط وخيبة الأمل نتيجة معرفتهم أن هناك عناصر من خارج المنظمة تشغل الوظائف الشاغرة وما يترتب على ذلك من إيجاد جوٍّ من الشحناء والبغضاء وعدم الألفة بين الطرفين وكل ذلك بالطبع ينعكس على أداء العاملين بطريقة سلبية.

٢ – الاختيار: Selection

الاختيار يعني "انتقاء أفضل العناصر البشرية التي تمّ استقطابها من مصادر متعددة بغية تعيينها داخل المنظمة وتسكينها بالوظائف الشاغرة المحددة بهدف تحقيق المزيد من الكفاءة الإنتاجية وبالتالي تحقيق أهداف المنظمة".[٢٥]

الاختيار يلعب دوراً رئيسياً في انتقاء أفضل العناصر التي تمكن المنظمة من تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها بفعالية وكفاءة عاليتين نتيجة للاختيار القائم على أسس ومعايير موضوعية، إن نجاح عملية الاختيار تتوقف على الأساليب والمعايير المناسبة وموضوعيتها في اختيار أفضل العناصر بعيداً عن الاعتبارات غير الموضوعية لذلك يجب أن ترتكز تلك المعايير على مبدأ الجدارة.

والجدارة تعني اختيار المتقدمين لشغل الوظائف الشاغرة على أساس من الموضوعية والكفاءة والعدالة ومن أهم أسسها ما يلي: [٢٦]

١- الإعلان عن الوظائف الشاغرة على أساس مفتوح.
٢- إعطاء فرصة متساوية للمتقدمين.
٣- التقييم الموضوعي للمتنافسين وترتيبهم.
٤- إتباع أسلوب موحد في الاختيار.
٥- كفالة حق المنافسة لجميع من تنطبق عليهم الشروط.
٦- تحديد الاختيار حسب ترتيب النتيجة النهائية.
٧- تحديد اشتراطات الحد الأدنى من المؤهلات العلمية والخبرات العملية والمهارات، وأي مواصفات أخرى لازمة لشغل الوظفة وفق قواعد التصنيف.

وهناك أساليب متعددة للتأكد من صلاحية المتقدم لشغل الوظائف الشاغرة ومن هذه الأساليب ما يلي:

أ- الاختبار التحريري.
ب- الاختبار الشفهي (المقابلة).
ج- اختبار الأداء.

(أ) الاختبار التحريري: Written Test

يهدف هذا النوع من الاختبار إلى الكشف عن قدرات المتقدمين لشغل الوظائف في عرض الأفكار والمعلومات بأسلوب واضح ومنطقي بالإضافة إلى القدرات التحليلية. ومقدار ما عندهم من معرفة وأفكار ومعلومات تخصصية أو عامة.

(ب) الاختبار الشفهي: Oral Test

عادة يتولى إجراء هذا النوع من الاختبار لجنة يكون عندها إلمام بالجوانب السلوكية والشخصية حتى يمكن تقييم المتقدمين لشغل الوظائف الشاغرة بطريقة موضوعية. الهدف الأساسي للاختبار الشفهي الوقوف على أبعاد شخصية

المتقدم واهتماماته وميوله وكذلك مظهره الشخصي وطريقة التعبير والتخاطب، قوة الشخصية والقدرة على الإقناع وضبط النفس، والتفكير المنطقي في جو ضاغط[٢٧].

نجاح الاختبار الشفهي يتوقف إلى حد كبير على المقومات التالية:

١- لابد من تحديد مسبق لدور كل عضو في اللجنة المسئولة عن إجراء المقابلة من حيث نوعية الأسئلة التي سوف تلقى على المتقدم حتى يكون هناك تنسيق يحدد فيه دور كل عضو في اللجنة.
٢- لابد من تحديد معايير للتقييم تسترشد بها اللجنة في تقييم أداء المتقدم.
٣- لابد أن يكون هناك إلمام تام من قبل اللجنة المسئولة عن المقابلة عن طبيعة الوظائف الشاغرة وذلك عن طريق الرجوع لبطاقة وصف الوظيفة.
٤- توفير المناخ المناسب من حيث الزمان والمكان لإجراء المقابلة.

(ج) اختبار الأداء: Performance Test

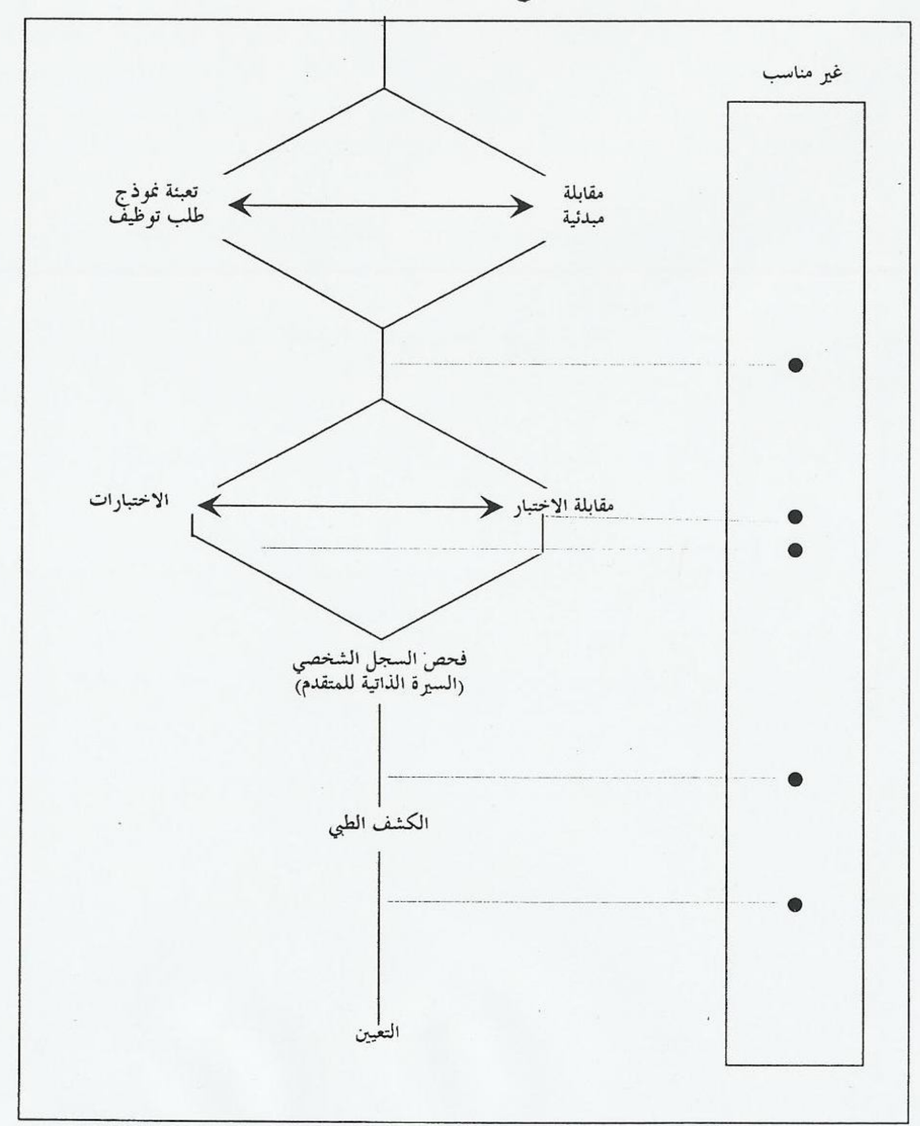
يهدف هذا النوع من الاختبار إلى التأكّد والتثبت من قدرة المتقدم لشغل الوظيفة من القيام بعمل معين كالضرب على الآلة الكاتبة وإدخال معلومات في الحاسب الآلي، أو تشغيل معدات وآلات لها علاقة بطبيعة العمل. وعادة يكون هذا النوع في الوظائف ذات الطابع الحرفي والمهني. اختبار الأداء يقوم على فكرة أساسية مفادها "إن الإلمام النظري الجيد بمجال عمل معين لا يعني النجاح الأكيد في أدائه"[٢٨].

٣ – التعيين: Placement

التعيين يُعتبر المرحلة النهائية من إجراءات الاختيار حيث يتم التأكد والتثبت من صلاحية المتقدم لشغل الوظيفة الشاغرة. ويستلزم صدور قرار التعيين من المنظمة توافر بعض الشروط مثل الحد الأدنى والأعلى للسن، الجنسية، خلوّ سيرته من السوابق الحدّية والجنائية، توفر اللياقة الصحية لشغل الوظيفة. وهذه الشروط تختلف من دولة لأخرى .

شكل رقم (٥/٥)

نموذج لمراحل الاختيار



المصدر:
Robert L. mathis and john H.jackson, Personnel Contemponary Perspective and Applications, (West Publishing Co. St. Paul New York Los Angeles. 1982). P194.

٤ – تقييم الأداء: Performance Appraisal

إن عملية تقييم أداء العاملين تعتبر من أهم النشاطات التي تقوم بها المنظمات الخاصة والعامة على حد سواء لما لها من أهمية قصوى للمنظمة والعاملين معاً. بالنسبة للمنظمة "...توفير معلومات عن الكيفية التي تؤدى بها الأعمال، وهل هي جيدة أم لا كما يوفر معلومات تساعد في تحديد مسؤولية أداء هذه الأعمال ويوفر أيضاً معلومات تمكن من تطوير وتحسين الأفراد لأعمالهم وسلوكهم أثناء تأديتهم لهذه الأعمال"(٢٩).

بالنسبة للعاملين "يشعرون أن جهودهم وطاقاتهم المبذولة في تأديتهم للعمل محل تقدير واهتمام الإدارة وهذا يؤدي إلى التفاني في بذل مزيد من الجهود والطاقات التي يمتلكها لتأدية عمله على أحسن وجه لكسب رضا رؤسائه المباشرين" (٣٠).

بالرغم من أهمية تقييم أداء العاملين، كما ذكرنا آنفاً إلا أن هناك شعوراً مشوباً بالقلق والخوف وعدم الارتياح يسود بين بعض العاملين مصدره أن تقييم الأداء يهدف إلى تصيد أخطائهم، وإجراء المحاسبة والمساءلة عن الأخطاء وإنزال العقوبات عليهم. نود الإشارة هنا "أن طريقة التقييم القائمة على أسلوب (العصا والجزرة) تهدف إلى دفع العاملين على أداء أعمالهم المنوطة بهم على الوجه المطلوب عن طريق ربط المكافآت، والعقوبات بنتائج التقييم الذي يجري لهذه الغاية"(٣١) تُعتبر من الأساليب التقليدية. أما المنظمات المعاصرة فتهدف من وراء تقييم أداء العاملين الوقوف بشكل موضوعي على أدائهم ومعرفة الجوانب الإيجابية والسلبية، ومحاولة معالجة الجوانب السلبية في أدائهم ومعرفة الجوانب الإيجابية وتوظيفها بشكل أكثر فعالية في تحقيق أهداف المنظمة. "إن الرقابة والتقييم لا يعني عدم الثقة بالموظف ولكنهما يعنيان أداء العمل بطريقة عملية، توفير العدالة بين العاملين وحماية مصلحة العمل، والمستفيدين من الخدمة وهذا مبرّر كافٍ يحتم استخدامها بشكل دائم"(٣٢).

وظائف تقييم الأداء:

تقييم أداء العاملين له ثلاثة وظائف رئيسية:

١- تزويد العاملين بالمنظمة بتغذية عكسية عن مستوى أدائهم للأعمال المنوطة بهم.

٢- تُستخدم كأسلوب فعّال لتحفيز وتغيير سلوك العاملين نحو قيم عملٍ مرغوب فيها.

٣- تزويد المديرين بمعلومات وبيانات تمكنهم من اتخاذ قرارات فعالة تتعلق بشؤون العاملين بالمنظمة منها:

أ- قرارات تتعلق بمكافأة العاملين أو منح العلاوات الدورية حسب نتائج التقييم.

ب- قرارات تتعلق بالترقية.

ج- قرارات تتعلق بالتدريب.

د- التأكد والتثبت من مصداقية وفعالية عمليات الاستقطاب، والاختبار، التعيين، في انتقاء أفضل العناصر لشغل الوظائف الشاغرة وفق معايير الجدارة والكفاءة.[٣٣]

إشكالية قياس أداء العاملين بالمنظمة:

هناك تساؤل دائما يُثار حول جدوى تقييم الأداء في قياس أداء العاملين. حيث أن بعض الوظائف يمكن قياس إنتاجها بصورة دقيقة، فعلى سبيل المثال الموظف الذي يقوم بإدخال المعلومات والبيانات في الحاسب الآلي، بينما يصعب قياس إنتاجية الموظف الذي يعمل كمحلل ميزانية، أو مشرف اجتماعي، أو مدير شؤون الموظفين.

إن معظم الوظائف الحكومية يمكن أن تصنف تحت النوع الثاني. وفي هذا النوع يمكن قياس أداء العاملين عن طريق ما تمّ إنجازه من أهداف المنظمة. ولابد

من الإشارة هنا بالرغم من صعوبة وتعقيد تقييم الأداء إلى أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال الاستغناء عنها، وإن إدراك طبيعتها وما يكتنفها من معضلات يؤدي إلى التفكير بموضوعية في الكيفية والتدابير اللازمة للتغلب على بعض الصعوبات حتى يمكن إجراء تقييم موضوعي للعاملين بالمنظمة [٣٤].

إن صلاحية تقييم الأداء في قياس أداء العاملين بالمنظمة يتوقف على توفر العوامل التالية:

"أ- أن يوجد لدى المنظمة بطاقة وصف لكل وظيفة.

ب- لابد من توافر معدلات أو مستويات أداء محددة.

ج- أن تتم عملية التقييم بناء على النتائج والأداء الفعلي للعامل.

هـ- لابد من تحديد حد أدنى مسموح به فإذا لم يصل أداء العامل إلى ذلك المستوى فيجب على المقيم ذكر التبريرات والأسباب التي أدت إلى عدم الوصول إلى ذلك المستوى المطلوب"[٣٥].

الأخطاء الشائعة في إعداد تقييم الأداء:

هناك مجموعة من الأخطاء الشائعة التي يقع فيها الرؤساء عند إعداد تقييم الأداء للعاملين منها ما يلي:[٣٦]

١- الانطباع الشخصي : Halo Effect

هذا يُعتبر من أخطر الأخطاء وأكثرها شيوعاً وهي تعني أن المقيم يقوم بتقييم أداء الفرد بناء على الانطباع والتصورات الشخصية نتيجة لمواقف معينة. أو محاولة تقييم الفرد بناء على المواقف والتصرفات التي تسبق إعداد تقارير الكفاية ومحاولة تعميم تلك المواقف سواء كانت سلبية أو إيجابية على تقييم أداء العامل على مدار الفترة التي يغطيها تقييم الأداء.

٢ – **الميل نحو الوسط** : **Central Tendency**

قد يلجأ المقيم لهذا الأسلوب عندما لا يتوفر لديه معلومات دقيقة وكافية عن أداء العاملين الذين يشرف عليهم لذلك قد يلجأ إلى إعطاء تقديرات لجميع العاملين تتفاوت مثلاً بين جيد وجيد جداً متجاهلاً التفاوت بين أدائهم.

٣ – **التساهل** : **Leniency**

هذا الأسلوب يعود بدرجة كبيرة على مدى قوة وثقة المقيم بنفسه وقدرته على المواجهة وإقناع العاملين بدقة وموضوعية تقييم أدائهم. فإذا لم تتوافر تلك المقومات الشخصية للمقيم فإنه قد يلجأ إلى أسلوب إعطاء كافة العاملين الذين يشرف عليهم تقديرات مرتفعة تتراوح مثلاً بين جيد جداً وممتاز بصرف النظر عن أدائهم الفعلي وذلك تحسباً للمواجهة بينه وبين العاملين.

٤ – **التحيز الشخصي** : **Personal Bias**

وهذا يُعتبر من الأساليب الشائعة حيث يقوم الرئيس بتقييم أداء العاملين في الوحدة الإدارية المشرف عليها وفق معايير غير موضوعية (الصداقة، القرابة، المركز الاجتماعي، المركز الوظيفي) نتيجة لذلك قد يحصل بعض العاملين على تقديرات مرتفعة غير مستحقين لها، بينما بعض العاملين الذين يكون أداؤهم متميزاً ومتقناً تكون تقديراتهم متدنية. إن ذلك ينعكس بشكل سلبي على كفاءة وفعالية العاملين في أدائهم للمهام الموكلة لهم.

نظام فعال في تقييم الأداء:

هناك مجموعة من الاقتراحات والتوصيات المتعلقة برفع كفاءة وفعالية تقارير الكفاية في قياس أداء العاملين بموضوعية بعيداً عن الاعتبارات غير الموضوعية وهي: (٣٧)

١- لابد من إجراء عملية التقييم أكثر من مرة في السنة الواحدة لأن الدراسات والشواهد تدل على أن المدى الزمني له دور كبير في فعالية تقارير الكفاية.
٢- إن تقارير الكفاية لابد أن تركز بشكل رئيسي على الإنتاجية الفعلية للعاملين، بالإضافة إلى معايير أخرى مثل الولاء، المبادأة، الإبداع، إصدار القرارات.
٣- لا يوجد معيار واحد يمكن أن يعوّل عليه في التقييم بل لابد من الاعتماد على أكثر من معيار أو أسلوب في التقييم حيث أن كل معيار يركز على جانب معين من أداء العاملين.
٤- لابد من مشاركة العاملين في تصميم تقارير الكفاية لأن الهدف الرئيسي ليس إيقاع العقوبة بل لتصحيح الأخطاء.
٥- لابد من إعداد وتدريب المقيمين بطبيعة، واستراتيجية، وحيوية، تقارير الكفاية حتى يمكن التقليل من الأخطاء الشائعة. والتدريب يشمل الجوانب التالية:

"أ- الجانب الفني والعلمي: يتمثل في دراسة وفهم الأسس النظرية والعملية لتقويم الأداء.

ب- الجانب الفكري: يتمثل في القدرة على استخدام تلك النظريات والمبادئ المختلفة في تقييم الأداء والقدرة على تطويع تلك المبادئ والنظريات للمواقف المختلفة.

ج- الجانب الإنساني: القدرة على التفاعل والتفاهم مع الأفراد عن طريق الإقناع، وكسب الثقة والتعاون من جانبهم وإرشادهم والرد على أسئلتهم واستفساراتهم أثناء عملية التقييم."(٣٨)

٥ – **الترقية** : **Promotion**

عملية الترقية مهمة بالنسبة للمنظمة والفرد. بالنسبة للمنظمة يمكن أن تستخدم كأداء لشحذ همم العاملين ودفعهم إلى مضاعفة جهدهم في أداء

الأعمال المنوطة بهم بشكل فعال، بالنسبة للعاملين تلبي حاجاتهم المعنوية والمادية وتشبع طموحاتهم في الحصول على مركز وظيفي أعلى وشريحة أجر أكبر.

عرّف وايت (L.D. White) الترقية بأنها "تعيين الموظف في وظيفة أعلى من وظيفته الحالية بما يقترن بذلك من نمو في الاختصاصات وتغيير في الواجبات وزيادة في المسؤوليات، ويصاحب هذا تغير في اللقب الوظيفي مع زيادة الأجر"[٣٩].

أهداف الترقية:

١- اختيار أفضل العناصر لشغل الوظائف الشاغرة بالمنظمة.

٢- تحديد معايير دقيقة وموضوعية لاختيار العاملين لشغل الوظائف الشاغرة.

٣- إتاحة فرصة الترقية للعاملين داخل المنظمة يؤدي إلى تنمية روح الولاء والانتماء لتلك المنظمة.

٤- بث روح المنافسة والحماس بين العاملين في القيام بالأعمال الموكلة إليهم بهدف زيادة فرصهم في الترقية المتاحة داخل الجهاز الإداري.

المعايير لنظام الترقية:

إن تحقيق الأهداف السابقة لعملية الترقية تتوقف إلى حدّ كبير على المعايير التي يقوم عليها نظام الترقية بالجهاز الإداري. وإن فعالية تلك المعايير تتوقف على عدد من الأسس والمبادئ منها:

أ- تحقيق مبدأ المساواة بين العاملين المؤهلين لشغل الوظائف الشاغرة.

ب- أن تكون المعايير ذات صلة بطبيعة الوظيفة حتى يمكن تطبيق مبدأ "وضع الرجل المناسب في المكان المناسب".

ج- مصداقية وفعالية تلك المعايير في ترقية أفضل العناصر المتاحة للوظائف الشاغرة بالمنظمة.

معايير الترقية:

هناك ثلاثة معايير رئيسية يعوّل عليها في عملية الترقية وهي:

١- الأقدمية.

٢- الجدارة.

٣- الجدارة والأقدمية معاً.

١ – الأقدمية : Seniority

إن استخدام الأقدمية كمعيار أساسي للترقية يرتكز على فرضية أساسية مفادها أن هناك علاقة طردية بين عدد سنوات الخدمة وقدرة وكفاءة العامل في أدائه للمهام المنوطة به بمعنى أنه كلما أمضى الموظف عدد سنوات أكثر في الوظيفة الحالية كلما أدى ذلك إلى اكتسابه قدرات ومهارات تمكّنه من أداء العمل المنوط به بشكل فعّال.

إن الأخذ بنظام الأقدمية في الترقية له مزايا منها ما يلي:[٤٠]

أ- أسلوب الأقدمية يقضي على عوامل التحيز والمحاباة من جانب بعض الرؤساء تجاه المرؤوسين ويُقفل الباب أمام التعسف الإداري.

ب- تطبيق هذا المبدأ يؤدي إلى إشاعة روح الطمأنينة والاستقرار بين الموظفين لأن حقوقهم في الترقية مكفولة، كل حسب دوره.

ج- سهولة تطبيق مبدأ الأقدمية على العاملين من قِبَل الرؤساء حيث يقوم على إعطاء الحق لأقدم المتنافسين.

بالرغم من المزايا التي ذكرت آنفاً للأخذ بأسلوب الأقدمية في الترقية إلا أن هناك مجموعة من الانتقادات يمكن أن توجه لنظام الأقدمية ومنها:[٤١]

١- الأخذ بالأقدمية يتجاهل مبدأ هاماً وهو الجدارة والمقدرة.

٢- الأخذ بهذا الأسلوب يدعو على اعتبار عملية الترقية حقاً مكتسباً للعامل الذي أمضى عدد سنوات أكثر بصرف النظر عن أدائه لعمله.

٣- الأقدمية لا يمكن أن تؤدي إلى ترقية أفضل العاملين.

٤- هذا الأسلوب لا يفرّق بين العامل الفعّال وغير الفعّال في أدائه للأعمال المنوطة به.

٥- استخدام هذا الأسلوب يؤدي إلى قتل روح الحماس والمنافسة والمبادأة لدى العاملين في المنظمة مما يؤدي إلى تدني أداء العاملين، طالما أن أحقية العامل في الترقية تعتمد على عدد سنوات الخدمة وليس على قدرته وكفاءته في أداء المهام الموكلة إليه.

٢ – الجدارة: Merit

إن عجز نظام الترقية بالأقدمية في اختيار أكفأ المرشحين لشغل الوظائف بالمنظمة أدى إلى التفكير في إيجاد معيار آخر يمكن أن يستخدم كأساس لعملية الترقية، ونتيجة لذلك ظهرت فكرة الأخذ بمعيار الجدارة. والجدارة تعني "ذلك النظام الذي يوفر العدالة والوسيلة المنتظمة في استخدام الأفراد، ودفع رواتبهم وتطويرهم، وترقيتهم، والاحتفاظ بهم على رأس الخدمة. والجدارة هي النقيض لأي نظام آخر يحمل في طياته عناصر المحاباة والمحسوبية والتحيز في اختيار الأفراد... وإن الجدارة تهدف أساساً إلى توفير قوى عاملة مستقرة وذات كفاءة لتقوم بالأعمال المنوطة بها في الجهاز الحكومي" [٤٢]

إن تطبيق مبدأ الجدارة في الترقية يتطلب وجود أساليب موضوعية تعكس قدرة وكفاءة ومهارة الموظف في أدائه للمهام الوظيفية الحالية ومن هذه الأساليب مايلي:

أ – تقارير الكفاية.

ب – الاختبارات التحريرية.

ج – المقابلة الشخصية.

د – حد أدنى للمؤهلات اللازمة.

ولابد من الإشارة هنا أن هناك أساليب أخرى يمكن أن تُستخدم لتطبيق مبدأ الجدارة وهذه الأساليب تتوقف على طبيعة الوظيفة الشاغرة، فلسفة الإدارة، عدد المرشحين لشغل تلك الوظائف الشاغرة ومتغيرات أخرى.

"يؤخذ على هذا (نظام الترقية بالكفاءة) أن التقييم فيه يتأثر بالعوامل الشخصية (بكل ما فيها من تباين في الإدراك والمعرفة والتصرف) كما أنه يخلق شعوراً بالقلق وعدم الرضا لدى الموظفين الذين يتخطاهم زملاؤهم في الترقية، مما قد يدفعهم لبحث عن وظائف أخرى في منظمات أكثر أمناً واستقراراً لمستقبلهم الوظيفي"[٤٣]

٣ – الأقدمية والجدارة: Seniority & Merit

يتضح من العرض السابق أن الأخذ بالأقدمية المطلقة أو الجدارة يترتب عليه بعض الجوانب السلبية التي لا تضمن تحقيق الأهداف من عملية الترقية التي تم ذكرها في السابق، لذلك نجد أن هناك اتجاهاً عاماً في كثير من أنظمة الخدمة المدنية للأخذ بالمعيارين (الأقدمية والجدارة) كأساس للترقية. وللجمع بين هذين المعيارين في الترقية من الناحية العملية تمّ اقتراح مجموعة من البدائل: [٤٤]

١- تتم الترقية بالأقدمية بالنسبة للوظائف الدنيا وبالجدارة للوظائف القيادية. ويرتكز هذا البديل على أساس أن الوظائف الدنيا تتطلب الخبرة أو الممارسة التي يكون اكتسابها للموظف عن طريق عدد السنوات التي يقضيها في وظيفته الحالية. أما الوظائف القيادية فتحتاج إلى قدرات ومهارات لا تُكتسب فقط بالخبرة.

٢- تقسم الوظائف الشاغرة بالمنظمة إلى قسمين – قسم يشغل بالترقية عن طريق الأقدمية – القسم الثاني بالترقية على أساس الجدارة.

٣- تتم الترقية على أساس الجدارة على أن يتوفر في المرشح بالإضافة إلى كفاءته شرط قضائه فترة زمنية معينة في وظيفته الحالية لكي يصبح مؤهلاً للترقية لوظيفة أعلى.

٤- تتم الترقية على أساس الكفاءة والجدارة فقط. إلا أنه يدخل ضمن العوامل المكوّنة للجدارة عنصر الأقدمية بجانب العناصر الأخرى كالمؤهلات،

وتقارير الكفاية، الدورات التدريبية، الامتحانات وغيرها من أساليب الجدارة.

ونود الإشارة هنا إلى أنه ليس هناك بديل أمثل يمكن أن يعوّل عليه في عملية الترقية لكن اختيار أحد البدائل السابقة يتوقف على عدد من المتغيرات: طبيعة الوظيفة الشاغرة، عدد المرشحين، المؤهلات العلمية، القدرات، الخبرات، تقارير الكفاية...الخ.

٦- التدريب: Training

هناك تعاريف متعددة للتدريب من هذه التعاريف "التدريب نشاط مخطط يهدف إلى تنمية القدرات والمهارات الفنية والسلوكية للأفراد العاملين لتمكنهم من تحقيق ذاتهم من خلال تحقيق مزيج من أهدافهم الشخصية وأهداف المنظمة بأعلى كفاءة ممكنة" (٤٥).

تعريف آخر يرى أن "التدريب هو عملية مخططة تقوم باستخدام أساليب وأدوات بهدف خلق وتحسين وصقل المهارات والقدرات لدى الفرد وتوسيع نطاق معرفته للأداء الكفء من خلال التعلم لرفع مستوى كفاءته وبالتالي كفاءة المنشأة التي يعمل فيها كمجموعة عمل" (٤٦)

من خلال عرض التعريفين السابقين يتضح لنا أن التدريب يرتكز على المقومات الأساسية التالية:

١- إن التدريب عملية مستمرة وهذه نتيجة حتمية لأن هناك تغيراً مستمراً في طبيعة الوظيفة.

٢- إن التدريب نشاط مخطط حيث أن هناك أهداف محددة يسعى التدريب إلى تحقيقها.

٣- إن عملية التدريب تهدف إلى إكساب العاملين بعض القدرات والمهارات التي تمكّنهم من أداء الأعمال المنوطة بهم بشكل فعال.

٤- التدريب يساهم في تحقيق أهداف المنظمة عن طريق صقل قدرات ومهارات الموظفين مما ينعكس بصورة إيجابية على وضع أهداف المنظمة موضع التنفيذ.

٥- تحقيق الانسجام والتوافق بين الفرد والوظيفة عن طريق تزويده بالقدرات والمهارات ذات الصلة الوثيقة بطبيعة الوظيفة.

أهداف التدريب: Objective of Training

هناك أهداف متعددة للتدريب يمكن إيجازها بشكل عام في العناصر التالية:

١- يساهم التدريب في استخدام الموارد البشرية استخداماً أمثل عن طريق تزويد العاملين بالقدرات والمهارات التي تمكنهم من أداء أعمالهم بشكل فعّال.

٢- إحداث تغيير إيجابي في سلوك وتصرفات العاملين بما يحقق مصلحة العمل سواء فيما يتعلق بعلاقة العاملين داخل المنظمة مع بعضهم البعض أو علاقتهم بالمستفيدين من خدمات المنظمة.

٣- التدريب يُعتبر وسيلة فعالة للتحفيز حيث أن أداء الموظفين للمهام والمسئوليات الموكلة لهم بشكل فعال هو نتيجة للتدريب الذي يؤدي إلى زيادة فرصهم في الترقية أو الحصول على المكافآت التشجيعية وغيرها من الحوافز.

٤- التدريب يساهم في مواجهة التحديات التي تواجه المنظمة خاصة فيما يتعلق باستخدام التقنية الحديثة في العملية الإدارية وما يترتب على ذلك من تغيير في أساليب وطرق إنجاز الأعمال داخل المنظمة وهذا يتطلب إعادة تأهيل العاملين.

أساليب التدريب: Methods of Training

هناك أساليب متعددة للتدريب وليس هناك أسلوب أمثل لكن اختيار أحد هذه الأساليب يتوقف على عدد من المتغيرات: عدد المتدربين وقدراتهم، الوقت المتاح للدورة التدريبية، طبيعة الدورة التدريبية، تكاليف الأسلوب، الإمكانيات المتاحة. والأساليب التدريبية المستخدمة هي: المحاضرات، المناقشات، المؤتمرات والندوات، التعليم المبرمج، دراسة الحالات، تحليل المواقف، سلة القرارات، المباريات، اللجان ومجالس الإدارة، الزيارات الميدانية، تمثيل الأدوار، تحليل المعاملات.

الجدول التالي يوضح أهم المقومات الأساسية لكل أسلوب من هذه الأساليب من حيث الخصائص والمزايا، المشكلات، شروط نجاح الأسلوب.

جدول رقم (١/٥) أساليب التدريب الإداري

الأسلوب	أهم خصائصه	مزاياه	مشكلاته	شروط نجاحه
المحاضرات	توصيل معلومات من المحاضر إلى الحاضرين.	نشر المعرفة في وقت قليل وتكلفة منخفضة لعدد كبير.	الاقتصار على المعلومات، اشتراك المتدربين ضئيل.	محاضر ذو علم غزير وقدرة على التوصيل.
المناقشات	بحث مسألة تختلف بشأنها الآراء بين عدد من المتدربين.	اشتراك المتدربين فرصة التعبير، تبادل الأفكار.	الجدل النظري أو الجانبي، عدم توازن فرص النقاش.	موضوع هام، مدرب منظم، متدربون مهتمون
المؤتمرات والندوات	لقاء موسع حول موضوع هام.	زيادة المعرفة، ترسيخ المفاهيم، أحدث النظريات.	الوقت والجهد والتكاليف. عدم قراءة البحوث، الموضوعات الجانبية.	موضوع هام، تنظيم جيد، بحوث نافعة.
التعليم المبرمج	برنامج متكامل في موضوع معين.	اختصار الوقت، التكرار، التلائم مع قدرة المتدرب.	التكاليف والجهود، التقادم، ضيق المجال في الإدارة.	اختبار البرنامج
دراسة الحالات	تحليل مشكلة وعلاجها.	التفكير المنطقي، تحليل المعلومات، الحكم الموضوعي، تطبيق المبادئ	الوقت والجهد في إعداد الحالات عدم واقعية، بعض الحالات عدم حماس البعض لها.	مشكلة قريبة من واقع المتدربين.
تحليل المواقف	حادثة قصيرة تناقش وتعالج.	القدرة على إثارة الأسئلة الصحيحة، تركيز جهد المتدربين وأفكارهم.	عدم اهتمام بعض المتدربين بعلاج الحادثة.	مشكلة تجذب اهتمام المتدربين.
سلة القرارات	كومة من المسائل تتطلب البت	سرعة التفكير، القدرة على التصرف، اكتشاف الأخطاء بالمقارنة.	بعد المسائل عن الواقع، تحرج البعض من النقد.	مشكلات عملية، مدرب قادر على التقويم الموضوعي.
المباريات	فريقين تتخذ فيها قرارات متابعة.	التفكير السريع، التطبيق العملي، الإفادة من المعلومات.	كثرة التكاليف، إغفال بعض المعلومات، الاهتمام بالجانب الكمي.	حالة موضوعة بعناية، كمبيوتر أو نظام دقيق للمعلومات.
اللجان ومجالس الإدارة	أعضاء يبحثون مشكلات العمل.	واقعية المشكلات، التمهيد للترفيه، النظرة الشمولية.	طول الاجتماعات، الحلول الوسط، النزاع وانشغال الأعضاء.	التشكيل الجيد.
الزيارات الميدانية	استطلاع أحد مواقع العمل.	التطبيق، المقابلات، التشريح.	الوقت والمجهود عدم اهتمام البعض.	ترتيب وتنظيم جيد، مقابل مع المسئولين.
تمثيل الأدوار	محاكاة العلاقات الإنسانية في الواقع	مهارات الاتصال، تفهم النفس والآخرين.	البعد عن الحياة العملية، التخرج من التمثيل والنقد.	مشكلة عملية، أدوار محددة، مدرب ماهر.
تحليل المعاملات	فحص علاقات الناس وحالات الذات.	التعرف على النفس والآخرين، فهم المواقف الإنسانية.	الافتقار إلى الأساس النظري، خطورة الأنماط.	تمرينات تشمل التقييم الذات للمتدربين.

علي محمود عبد الوهاب، التدريب التطوير: مدخل علمي لفعالية الأفراد والمنظمات، (معهد الإدارة العامة – الرياض ١٤٠٩هـ – ١٩٨٨م، ص١٤٨-١٤٩.

شكل رقم (٦/٥)

نموذج لمراحل العملية التدريبية



R. L. Math is and J. H. Jackson, Personnel contemporary Perspectives and Applications, (West Publishing Co. stpoul, minnesta. 1982) P. 239.

الهوامش Notes

١- فوزي حبيش، الوظيفة وإدارة شؤون الموظفين، (بيروت: لبنان ١٩٨٦م)، ص ٧.

٢- صلاح الدين عبد العزيز محمد، قواعد وأساليب الخدمة المدنية في النظم الرأسمالية والاشتراكية (المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٧٨م).

٣- فوزي حبيش، الوظيفة وإدارة شؤون الموظفين، مرجع سابق.

٤- قاسم ضرار، إدارة شؤون الموظفين بالأجهزة الحكومية في المملكة العربية السعودية (الرياض: معهد الإدارة العامة، ١٩٨٦م)، ص٧.

٥- فوزي حبيش، الوظيفة وإدارة شؤون الموظفين، مرجع سابق، ص ٥٣- ٥٤.

٦- سنان الموسوي، إدارة الموارد البشرية: وتأثيرات العولمة عليها، (دار المجدلاوي، عمان، الأردن ٢٠٠٤م،)، ص١٩.

٧- حسين حسن عمار، إدارة شؤون الموظفين المبادئ والأسس والتطبيقات في المملكة العربية السعودية، (الرياض: الإدارة العامة للبحوث – معهد الإدارة العامة – ١٤١١هـ)، ص١٦- ١٧.

٨- بشير عباس العلاق، معجم مصطلحات العلوم الإدارية الموحدة، (بيروت: لبنان. الدار العربية للموسوعات، ١٩٨٣م)، ص٣٠١.

9- Dennis L. Drecang, Public Personnel Management and Public Policy (Little, Brown and Company, Boston 1984) P. 131.

١٠- بشير عباس العلاق، معجم مصطلحات العلوم الإدارية الموحدة، مرجع سابق، ص٣٠٣.

١١- نبيل الحسيني النجار ومدحت مصطفى راغب، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية، (القاهرة: الشركة العربية للنشر والتوزيع، شارع عدي – الدقي، ١٩٩٢م) ص٥٢٤- ٥٢٥.

١٢- حسين حسن عمار، إدارة شؤون الموظفين والمبادئ والأسس والتطبيقات في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٧٠.

١٣- نصيف اسطفانوس، تقويم الوظائف: من دراسات وتقارير مكتب العمل الدولي بجنيف (المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مركز البحوث، ١٩٧٠م)، ص ٥.

١٤- منصور أحمد منصور، المبادئ العامة في إدارة القوى العاملة، (الكويت: وكالة المطبوعات، ١٩٧٣م)، ص ٢١٠.

١٥- منصور أحمد منصور، المرجع السابق، ص٢١١.

١٦- حسين حسن عمار، إدارة شؤون الموظفين المبادئ والأسس والتطبيقات في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص٨٩- ١١٠.

17- Glenn Stahl, Public Personnel Administration, 8th ed. (New York Harper, 1983) P. 184.

١٨- نادر أحمد أبو شيحة وعبد المعطي محمد عساف، بعض سياسات الأفراد بالجهاز الحكومي في المملكة الأردنية الهاشمية (عمان – الأردن: مطابع الدستور التجارية ١٩٨٥م)، ص ١١.

١٩- نادر أحمد أبوشيحة وعبد المعطي محمد عساف، المرجع السابق، ص١٢.

٢٠- محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة، (الرياض: مطابع الفرزدق التجارية، ١٩٨٣م)، ص٣١٥.

٢١- نبيل الحسيني النجار ومدحت مصطفى راغب، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية، مرجع سابق، ص٣١٥.

٢٢- محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة، مرجع سابق، ص٣١٥- ٣١٦.

23- Liodl, Byans and Leslie W. Rue, Human Resource Management (Irwin, Homewood, II, 1991) PP. 137-138.

24- Ibid P. 139.

٢٥- نبيل الحسيني النجار ومدحت مصطفى راغب، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية، مرجع سابق، ص٣٢٧.

٢٦- حسين حسن عمار، إدارة شؤون الموظفين ، المبادئ والأسس والتطبيقات في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ١٧٥- ١٧٦.

٢٧- محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٣١٩.

٢٨- عمرو وصفي عقيلي، إدارة الأفراد، (حلب: مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، ١٩٨٨م)، ص ١٦٣.

٢٩- عمرو وصفي عقيلي، المرجع السابق ص٢٤٢.

٣٠- عمرو وصفي عقيلي، المرجع السابق، ص٢٤٣.

٣١- عبد المعطي محمد عساف، مبادئ الإدارة العامة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية. (الرياض: جامعة الملك سعود ١٤٠٣هـ - ١٩٨٣م)، ص٢٤١.

٣٢- محمد يوسف القبلان، أفكار إدارية، (الرياض: مطابع أطلس للأوفست، ١٤١٣هـ) ص٦١.

33- Steven W. Hanys and T. Zane Reever, Personnel Management in the Public Sector, (Al-lun and Bacan Inc. Boston, 1984) PP. 302-303.

34- Dennis L. Dresany, Public Personnel Management and Public Policy (Little, Brown and Company, Boston 1984) PP. 167-168.

٣٥- منصور أحمد منصور، المبادئ العامة في إدارة القوى العامة، مرجع سابق، ص ٣٣٥- ٣٣٦.

٣٦- حسين حسن عمار، إدارة شؤون الموظفين المبادئ والأسس والتطبيقات في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٣٢٦.

37- Edwin Bo Flippo, Principle of Personnel Management (Mc. Graw-Hill. Inc. New York 1971) P. 236.

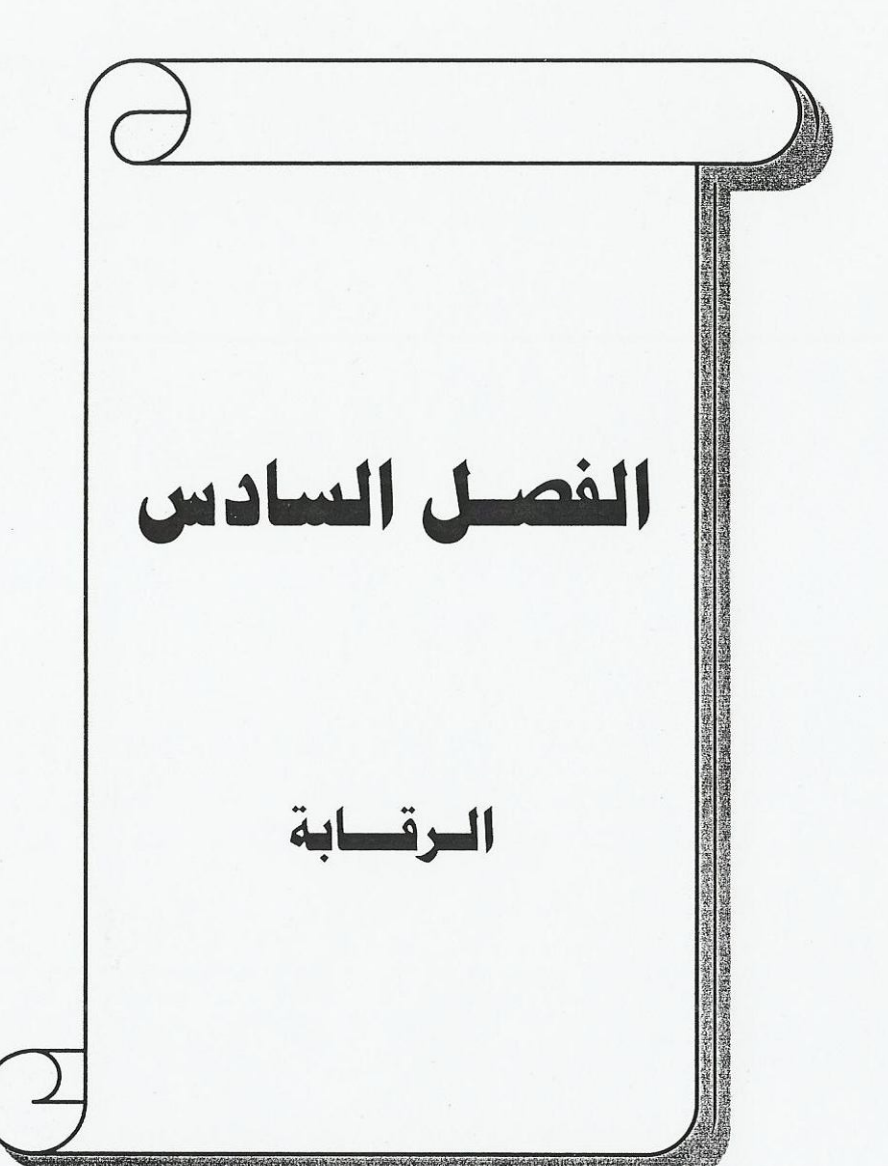
38- Bernard Rosen, The Management System in the United States Civil Service. (A monograph Submitted to the Committee on Post office and House of Representatives, Des. 23nd. 1975. USA Government Printing office Washington. D.C. 1975). P. 7-8.

٣٩- حسين حسن عمار، إدارة شؤون الموظفين المبادئ والأسس والتطبيقات في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص ٣٢٦- ٣٢٧.

٤٠- فوزي حبيش، الوظيفة وادارة شؤون الموظفين، مرجع سابق، ص ١٦٣-١٦٤.

٤١- أحمد سيد مصطفى "التدريب سبيل المديرين لتنمية الموارد البشرية" مجلة الإدارة – المجلد الثالث والعشرون، العدد ٣ (يناير، ١٩٩٠م)، ص٣٥.

٤٢- عمرو وصفي عقيلي، إدارة الأفراد، مرجع سابق، ص ٢٩٥.



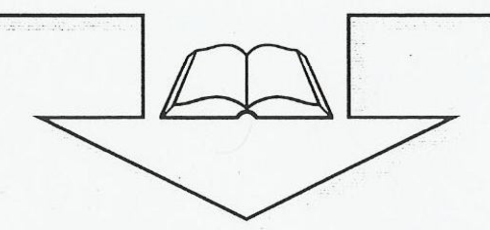
الفصل السادس

الرقابة

أهداف الفصل السادس

يهدف هذا الفصل إلى :

- إدراك مفهوم الرقابة.
- استيعاب خطوات إجراء الرقابة.
- التعرف على أنواع الرقابة.



الرقابة

Controlling

مقدمة : Introduction

تُعتبر الرقابة من أهم عناصر العملية الإدارية لما لها من دور رئيسي في تحديد مدى نجاح وفعالية العناصر الأخرى (التخطيط، التنظيم، التوجيه، القيادة) في تحقيق أهداف المنظمة. بالرغم من أهمية الرقابة لكنها لم تجذب انتباه كثير من كتاب الإدارة العامة. ولعل إلقاء نظرة على المؤلفات في حقل الإدارة العامة تعطي الانطباع بأن موضوع الرقابة لم يُعط حقه من البحث والدراسة والعرض الجيد. كذلك لم يُعط الكُتاب اهتمامهم بالآثار المترتبة على التغيير في الأساليب الإدارية على وسائل وخطوات الرقابة بل يعرض موضوع الرقابة كأنه موضوع ثابت جامد قائم على أساس وقواعد ومبادئ ثابتة لا تتفاعل مع التغيير كما هو الحال في عناصر الإدارة الأخرى.

ويؤكد ديموك (Dimock) عدم الاهتمام بالرقابة بقوله "إن الرقابة الداخلية وهي التي تعني الرقابة الإدارية كانت مهملة في إطار الإدارة لدرجة تدعو إلى الاستغراب. ويضيف أن كتب الإدارة العامة المنهجية لم تكن تستعمل اصطلاح الرقابة بصورة عامة إلا فيما يتعلق بالرقابة المركزية التي تفرض من خلال لجنة الخدمة المدنية أو ديوان المحاسبة العامة... بينما يؤكد ديموك أن الرقابة في مجال إدارة الأعمال قد احتلت مكاناً هاماً حتى أنها أصبحت مرادفة لمجموعة أنشطة إدارة الأعمال كلها. ومن ثم فقد احتلت الرقابة الداخلية فترة طويلة مكاناً هاماً في فكر الباحثين في حقل إدارة الأعمال" [1].

ولعل السؤال الهام الذي يبرز هنا ما هو السبب أو ما هو الدافع الحقيقي لاتخاذ الكتاب في حقل الإدارة العامة هذا الموقف من عملية الرقابة.

الواقع ليس هناك إجابة محددة لهذا السؤال يمكن أن يعول عليها لأن هذا التساؤل لم يطرح من قبل الكتّاب في حقل الإدارة العامة لكن ربما نجد بعض

الإشارات التي قد تعطي إجابة على هذا التساؤل. حيث يرى ديموك في كتابه الإدارة العامة ١٩٦٩م أن "الملاحظ الآن في إطار النظام الدراسي للإدارة العامة الاهتمام الكبير بالعلاقات الإنسانية بل أن التركيز على هذا الجانب"[٢].

ولعل من أبرز النقاط الأساسية التي قامت عليها مدرسة العلاقات الإنسانية التي تُعتبر ردت فعل للإدارة العلمية هي: التركيز على العنصر الإنساني، النظرة للإنسان على أنه كائن اجتماعي وتزويد الفرد بالحوافز المعنوية.

والنقطة ذات الصلة بموضوعنا هي أن حركة العلاقات الإنسانية تبنت النظرة الإيجابية التي تركز على أساس أن الإنسان مخلوق نشيط، طموح، يحب العمل، ويعتبر العمل مصدراً للرضا وإشباع الحاجات، لذلك فإن الإدارة ليست في حاجة لأن ترغم الفرد على العمل إرغاماً، أو توجهه توجيهاً دقيقاً ومحدداً، أو تحكم الرقابة على أنشطته بل أن عند الإنسان قدرة من التوجيه الذاتي والرقابة الذاتية في خدمة الأهداف التي يلتزم بها. لذا من واجب الإدارة مساعدة الفرد على ممارسة الرقابة الذاتية على نفسه وأن تمكنه من إظهار ملكات الإبداع والإبتكار والتجديد عنده.

ولعل عزوف كتّاب الإدارة العامة عن تناول موضوع الرقابة بالتحليل الدقيق والمفصل والوقوف على المستجدات يعود إلى" "أن من المشاهد في بعض التنظيمات الإدارية، وبالذات في الدول النامية حدوث كثير من التهديدات من خلال أجهزة الرقابة والسلطة الموجودة في أيديهم. ولا شك أن هذه الظاهرة من أسوأ ما يمكن حيث تترك آثاراً سيئة على التنظيم وتخلق مناخاً مليئاً بالنفور والحقد، والحساسية، ويتسبب كل ذلك في خلق عدم الثقة بين الرئاسات الإدارية التي عادة ما يناط بها الرقابة الإدارية، بجانب إحجام الموظفين على المبادأة، بل وأحياناً التخوف من مباشرة مسئوليات وظائفهم خشية المسئولية على النحو السابق... كذلك عدم الإقدام على ممارسة واجبات الوظيفة حتى لا يتورط الموظف في الأخطاء وتكاد تنعدم القدرة على المبادأة... كل ذلك بسبب ممارسة سيئة للرقابة الإدارية"[٣].

إن مفهوم الرقابة الإدارية التقليدي الذي يقوم على سياسة البطش والتهديد بالقوة والحرمان من الوظيفة وإحكام الرقابة الشديدة والدقيقة على الفرد حين يعمل حيث لا يؤتمن على شيء هام دون إشراف ومتابعة أدى على أن يقف الكتاب في حقل الإدارة العامة موقف حذر وبحساسية شديدة في تناول هذا الموضوع، لما يترتب على استخدام هذا الأسلوب في الرقابة من معضلات ومشكلات في تحقيق أهداف المنظمة.

أعتقد أن الوضع القائم فيما يتعلق بمفهوم الرقابة التعسفية لا يبرر موقف الكتاب السلبي ومحاولة التقليل من أهمية الرقابة كعنصر أساسي من عناصر العملية الإدارية. لعل المتغيرات التي تجري على الساحة المتمثلة في تغير وظيفة الدولة من الدولة الحارسة التي تتركز وظيفتها في حدود ضيقة جداً مثل حماية الأمن وإعطاء الصفة الإلزامية للعقود وحماية الملكية. أما اليوم أصبحت وظيفة الدولة تحقيق الرفاهية لأفراد المجتمع وما ترتب على ذلك من اتساع نشاطات ومسئوليات الإدارة العامة في ظل الاتجاه الاجتماعي. ولعل الاتجاه الحديث الذي يدعو إلى تطبيق مبدأ التخصيص (يقوم القطاع الخاص بإدارة بعض المرافق العامة بإشراف من قبل الإدارة العامة) كل هذه المتغيرات تفرض على الكتّاب والمنظرين في حقل الإدارة العامة بذل جهود كبيرة في تصحيح مفهوم الرقابة التقليدية ومحاولة تطوير أساليب ومعايير جديدة للرقابة تتفق وطبيعة وظيفة الدولة في العصر الحديث، لم تعد مهمة الرقابة على الأجهزة الحكومية هي مجرد التأكد من أن الأعمال والخدمات تؤدي فحسب، بل التأكد من أنها تؤدى بأفضل طريقة ممكنة، وتعطي أفضل نتائج للمنتفعين بها، تحت أفضل ظروف متاحة للقائمين بأدائها وكل هذا في إطار العوامل التي تفرضها طبيعة النشاط، والاعتبارات المالية والالتزام بالقانون[٤].

نريد أن نصل إلى نقطة هامة من خلال تحليلنا السابق وهي أنه لا بد من التصدي لموضوع الرقابة بموضوعية تتفق وأهمية هذا العنصر الحيوي في العملية

الإدارية. وأن تنطلق جهود الكتّاب في الإدارة العامة من المفهوم الإيجابي للرقابة الذي يقوم على تقييم الأداء للتحقق من جوانب النجاح، والقصور، والكشف عن أسبابها، وتقويم وتصحيح مسار الأداء، تثبيت وتعزيز النجاح، وبإزالة والتغلب على أسباب القصور.

لذلك تتطلب عملية الرقابة الإدارية قدراً مناسباً من الحكمة والحصافة إلى جانب الإلمام بالنواحي النفسية والإنسانية للعاملين، وأن الإفراط في الرقابة يؤدي إلى السلبية ويقتل الحوافز، ويحول بين المنظمة وبين الانطلاق نحو تحقيق أهدافها[٥].

مفهوم الرقابة: Concept of Controlling

لابد من الإشارة هنا إلى أنه ليس هناك تعريف محدد وشامل يساعد على الفهم الصحيح لمفهوم الرقابة الإدارية. بل هناك تعاريف متعددة ومتباينة كل منها يركز على جانب من جوانب عملية الرقابة.

لذلك فإننا نميل إلى عرض مجموعة من التعاريف التي تساعد القارئ في بلورة وتوضيح مفهوم الرقابة.

فالرقابة كانت تعني بالنسبة إلى هنري فايول (Henery Fayol) "التحقق إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة، وللتعليمات الصادرة، والقواعد المقررة، أما موضوعها فهو بيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها"[٦].

وفي تعريف آخر ينظر للرقابة على أنها "عبارة عن قياس وتصحيح أداء المرؤوسين للتأكد من أن أهداف المنظمة والخطط الموضوعة لبلوغ هذه الأهداف التي قد تم تنفيذها بشكل مرضي"[٧].

بينما يعرّف أحمد صقر عاشور الرقابة بقوله: "ينصرف مفهوم الرقابة إلى مجموعة العمليات والأساليب التي يتم بمقتضاها التحقق من أن الأداء يتم على

النحو الذي حددته الأهداف والمعايير الموضوعة. فالرقابة بهذا المعنى تتضمن عمليات تسبق الأداء وتتخلله، ثم تعقبه نحو تحقيق ما رُسم له من أهداف ومعايير وقياس درجة نجاح الأداء الفعلي في تحقيق الأهداف والمعايير بغرض تقويمه وتصحيحه"[٨].

وتعريف آخر للرقابة على أنها "الفعل أو العمل الموجه نحو جعل العمليات متطابقة مع المقاييس والغايات التي سبق وأن عينت"[٩].

كما تعرف "على أنها عملية قياس النتائج الفعلية، ومقارنتها بالمعايير أو الخطط الموضوعة، ومعرفة أسباب الانحرافات بين النتائج المتحققة والنتائج المطلوبة واتخاذ فعل تصحيحي، إن اقتضت الضرورة ذلك"[١٠].

كما أنها تعرّف أيضاً على أنها "وظيفة من وظائف الإدارة تمارس حينما تؤدي وظائف الإدارة الأخرى كالتخطيط، والتنظيم، والقيادة، واتخاذ القرارات. ذلك أن الهدف الأساسي من الرقابة التأكد من أن الأعمال تسير في اتجاه الأهداف بصورة مرضية. ومن هنا فالرقابة لا يمكن أن تخدم الإدارة الفاشلة، أو أن تكون بديلاً عنها"[١١].

وقد عرفها عساف بقوله "إنها عملية مخططة مدروسة ومنظمة، وتفترض، وجود معايير محددة للأداء تتفق مع الأهداف المقررة، وتصميم أنظمة للمتابعة، والحصول على المعلومات المرتدة من بيئة الإدارة. وبمقارنة الأداء الفعلي مع هذه المعايير، وعلى ضوء ذلك، يتم تحديد ما إذا كانت هنالك انحرافات، ثم تقصي أسبابها واتخاذ القرارات المناسبة لتصحيحها وذلك وفق ما تستهدفه المنظمة من كفاءة وفعالية في الأداء"[١٢].

من خلال عرض التعاريف السابقة نستطيع أن نقول أن مفهوم الرقابة يرتكز على ثلاثة عناصر رئيسية وهي على النحو التالي:

١- هناك مجموعة من المعايير والأساليب الكمية والنوعية التي يتم بموجبها تقييم مدى كفاءة وفعالية المنظمة في تحقيق الأهداف المنوطة بها.

٢- محاولة الكشف عن جوانب القصور والضعف ومعرفة أسبابها والتعرف على الانحرافات ومقارنة النتائج المتحققة بالنتائج المطلوبة.

٣- محاولة تصحيح الوضع القائم وذلك بتحقيق الأهداف المخطط لها والنتائج المطلوب تحقيقها.

خطوات إجراء الرقابة : Process of Controlling

هناك مجموعة من العمليات والخطوات التي من خلالها يمكن لعملية الرقابة تحقيق هدفها الأساسي وهو مقارنة النتائج المحققة والنتائج المخطط لها ثم محاولة تصحيح المسار نحو الوصول إلى الأهداف المخطط لها. يوجد اتفاق بين الكتّاب في علم الإدارة على أن هناك ثلاث خطوات رئيسية للقيام بعملية الرقابة وهي على النحو التالي:

١- وضع المعايير : Setting Criteria

بادئ ذي بدء لابد أن تكون هناك أهداف محددة ودقيقة تسعى المنظمة إلى تحقيقها وهذه الأهداف يمكن ترجمتها إلى معايير، يمكن قياس الأداء الفعلي على أساسها وأن نجاح عملية التقييم تتوقف إلى حد كبير على مدى دقة ومناسبة هذه المعايير لقياس الأداء الفعلي للمنظمة. ولتوضيح ذلك يمن الإشارة إلى أهداف القطاع الصحي كما وردت في خطة التنمية الخامسة للمملكة العربية السعودية[١٣].

١- رفع معدل التغطية بالتحصين ضد الأمراض المعدية الرئيسية ليصل إلى (٩٥٪) على الأقل من الجملة المستهدف تحصينها.

٢- زيادة عدد الأسرة العلاجية بما يحقق الحفاظ على المعدل الحالي للأسرة والذي يبلغ (٣,٣٥) سرير لكل ألف من السكان على الأقل مع الأخذ في الاعتبار الزيادة السكانية خلال سنوات الخطة.

٣- زيادة معدلات القوى العاملة الصحية نسبة إلى عدد السكان، بحسب المستويات الآتية:

أ- طبيب واحد لكل (٥٠٠) نسمة.

ب- ممرض، ممرضة، وفني لكل (٢٢٥) نسمة.

٤- إنشاء مباني عدد (١٥٠) مركزاً للرعاية الصحية الأولية وافتتاح (٥٠٠) مركز إضافي مع إعطاء الأولوية للمواقع التي لا تتوافر فيها مراكز الرعاية الصحية الأولية.

٥- تدريب (٤٢٠٠) طبيب و (٥٨٨٠) ممرضاً و (٧٥٦٠) فنياً صحياً داخل المستشفيات. وفي مراكز التدريب التابعة لوزارة الصحة.

ولابد من الإشارة هنا إلى أن هناك نوعين من المعايير تستخدم في تقييم أداء المنظمة، واختيار أحدهما يتوقف على طبيعة نشاط وأهداف المنظمة. والمعيار هو عبارة عن نموذج أو مستوى من الأداء المرغوب تحقيقه ويمكن تقسيم المعايير إلى نوعين:

١- المعايير الكمية (Quantitive Standards) وهي المعايير التي يمكن التعبير عنها في صورة رقمية مثل: النقود، الوقت، النسب، والمسافة وغيرها وتتميز هذه المعايير بأنها محددة بصورة مقبولة ويمكن قياسها وفهمها بسهولة.

٢- المعايير النوعية (Qualitative Standards) تلجأ عادة المنظمات إلى إستخدام هذا النوع من المعايير إذا كانت طبيعة أهداف ونشاطات المنظمة لا يمكن التعبير عنها بصورة كمية في شكل أرقام، نسب، ونقود[١٤].

يرى بعض الكتّاب في حقل الإدارة أن المعايير النوعية قليلة الجدوى في عملية القياس الموضوعي، والأشياء غير الملموسة أو المعنوية بطبيعتها مبهمة. بالرغم من نقاط الضعف المشار إليها آنفاً إلا أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال إغفال أهمية المعايير النوعية في تقييم وقياس مدى كفاءة وفعالية النشاطات والعمليات في بعض مؤسسات القطاع العام التي لا يمكن أن تخضع للمعايير الكمية.

٢ – تقييم الأداء الفعلي وفق المعايير: Actual Performance Evaluation in Accordance with the Criteria.

تُعتبر هذه المرحلة الرئيسية والجوهرية في عملية الرقابة حيث أن هذه المرحلة تتضمن مقارنة الأداء الفعلي للمنظمة وما هو مخطط لها وفق المعايير الموضوعة. ونجاح هذه المرحلة يتوقف على دقة ومناسبة المعايير ثم وضعها كأساس للتقييم "وتتضمن هذه العملية قياس درجة الاختلاف أو الانحراف واتجاهه بين الأداء الفعلي والمعايير الموضوعة. فقد يتضح من هذا القياس ومن مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير المستهدفة، أن الأداء الفعلي قد يفوق في بعض الجوانب هذه المعايير، وحينئذ يكون الانحراف موجباً. كما قد يتضح أنه يقل عن هذه المعايير في بعض الجوانب الأخرى"[١٥].

نفترض مثلاً أنه تم إجراء عملية تقييم للأداء الفعلي للقطاع الصحي بعد قضاء المدة المقررة وفي ضوء الأهداف والمعايير التي تم ذكرها سابقاً وجد أنه تم تحقيق الأهداف التالية: فيما يتعلق بالهدف الرابع تم إنشاء مبانٍ لعدد (١٢٠) مركزاً صحياً للرعاية الصحية الأولية وتم افتتاح (٤٠٠) مركز للرعاية الصحية الأولية.

أما فيما يتعلق بالهدف الخامس فقد تم تدريب (٣٢٥) طبيباً و (٤٠٠٠) ممرض و(٦٠٠٠) فني صحي داخل المستشفيات.

والسؤال الذي يمكن أن يطرح على القارئ أي الهدفين في المثال السابق تم تحقيقهما بكفاءة وفعالية أكثر في ضوء الأهداف المخطط لها.

الذي يبدو أن القطاع الصحي قد حقق الهدف الرابع بكفاءة وفعالية أكثر من الهدف الخامس لأنه حقق حوالي ٨٠٪ من الأهداف المرسومة، بينما في الهدف الخامس لم يحقق سوى ٧٥٪ من الأهداف المخطط لها.

لكن لم يتمكن القطاع الصحي وفق المثال السابق من تحقيق الأهداف المخطط لها بكاملها أما فيما يتعلق بالهدف الرابع والخامس أن هناك قصوراً أو انحرافاً بنسبة ٢٠٪ بالنسبة للهدف الرابع و ٢٥٪ بالنسبة للهدف الخامس.

٣ – تصحيح الانحراف: Correct Deviation

في هذه المرحلة يبرز دور الرقابة الفعالة والهادفة في معالجة الانحراف أو القصور في تحقيق الأهداف المرسومة. وذلك عن طريق تقصي الأسباب التي أدت إلى هذه الانحرافات ومحاولة إيجاد حلول لهذه المعضلات التي تكون حجر عثرة في تحقيق الأهداف المخطط لها. "وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن الرقابة يجب ألا تكون ذات طابع انتقامي، بمعنى الإساءة إلى مسببي الانحرافات والمشاكل مستقبلاً فالهدف الأساسي من الرقابة هو تحسين الإنجاز أو تطوير الجودة أو تحقيق دقة العمليات أو أنظمة معينة"[١٦].

إن اكتشاف الانحرافات التي حالت دون تحقيق الأهداف المرسومة لا يعني بأي حال من الأحوال معرفة الأسباب التي أدت إلى هذا الانحراف. فمثلاً الانحرافات التي حالت دون تحقيق الأهداف المرسومة بالنسبة للقطاع الصحي ليس بالسهولة تحديد أسبابها لأن هناك متغيرات متعددة تتصف بالتعقيد والتشابك فيما بينها مسئولة عن هذا الانحراف. وهذه المتغيرات قد تكون تكنولوجية، تنظيمية، ظروف العمل، عوامل اقتصادية، أو عوامل اجتماعية. وأن معرفة هذه المتغيرات وأبعادها بشكل واضح ودقيق يساعد بشكل مباشر في معالجة الانحرافات وتحقيق الأهداف المخططة.

أنواع الرقابة: Types of Controlling

إن تغير وظيفة الدولة من دولة حارسة إلى دولة الرفاهية وما ترتب على هذا التغير من زيادة مسئوليات وواجبات الجهاز البيروقراطي الحكومي وأصبحت الإدارة العامة الأداة الرئيسية في يد الحكومة لتحقيق أهداف التنمية. ولعل ذلك الواقع يفرض أن تكون هناك أنواع متعددة ومختلفة من الرقابة حتى يتسنى للدولة المحافظة على الأموال العامة وذلك بتسخيرها للأغراض التي خصصت من أجلها وكذلك تقديم الخدمات العامة بكفاءة وفعالية لأفراد المجتمع. ولتقوم

عملية الرقابة بوظيفتها. فقد رأى كتّاب الإدارة تقسيمها إلى أشكال ونماذج وأنواع مختلفة. وقد قامت هذه التقسيمات على أسس ومعايير مختلفة. بعض هذه التقسيمات اتخذ المعايير التي يقاس على أساسها الأداء أساساً للتقسيم أو موقع الرقابة. والبعض الآخر اتخذ مصدر الرقابة أساساً للتقسيم.

وسوف يقتصر تحليلنا على التقسيم الذي يتخذ مصدر الرقابة أساساً. وفقاً لهذا التقسيم يوجد نوعان من الرقابة:

١– الرقابة الداخلية.

٢– الرقابة الخارجية.

ولعل اختيارنا لهذا التقسيم يرتكز على العوامل التالية:

أ- سهولة استيعاب طبيعة ودور الرقابة من خلال هذا التقسيم.

ب- يفيدنا هذا التقسيم في الوقوف على نقطة هامة وهي عملية التنسيق والتكامل بين الأنواع المختلفة في الرقابة.

ج- شمولية هذا التقسيم حيث أن التقسيمات الأخرى المقترحة يمكن أن تندرج تحت الرقابة الخارجية أو الداخلية.

١– الرقابة الداخلية : Internal Controlling

وهي الرقابة التي تمارسها المنظمة أو المصلحة على نفسها، وهذه الرقابة ضرورية وحيوية بالنسبة للمنظمة حيث أنه بواسطتها يمكن التأكد من أن سير العمل وأداء المهام يتم حسب ما هو محدد في اللوائح والأنظمة والقواعد الخاصة بذلك وفعالية هذا النوع من الرقابة يتوقف على العناصر التالية:

أ- وجود هيكل تنظيمي يوضح فيه المسئوليات، السلطات، والواجبات، تقسيم العمل، نطاق الإشراف.

ب- الهدف من الرقابة ليس تصيد الأخطاء، والمساءلة، وإيقاع العقوبة، بقدر ما هو محاولة معالجة الأخطاء وتلافي جوانب القصور.

ج- مشاركة العاملين واقتناعهم بموضوعية وعدالة مقاييس الأداء حتى يدركوا أن الرقابة وسيلة فعالة لتحسين أدائهم وتزيد من فرصهم في الحصول على المكافآت والترقيات.

"وتقوم فلسفة إشراك العاملين في العملية الرقابية على أن القائمين بالعمل في مواقع التنفيذ أقدر على تقييم الظروف والأوضاع المحيطة بالأداء، وهم بالتالي الأقدر على الرقابة عليه. وتستند هذه الفلسفة أيضاً إلى أن إشراك العاملين في الرقابة هي الوسيلة الناجحة للتغلب على مقاومتهم لعملية الرقابة ووقوفهم موقف العداء منها، وهو الأسلوب الفعال لتحريك دافعيتهم واستثارة حماسهم لتحقيق الأهداف والمعايير، وتحسين الأداء"[١٧].

بالرغم من أن أهمية وحيوية الرقابة الإدارية الداخلية إلا أن هناك بعض الانتقادات التي توجه لها. منها عدم جدية وموضوعية الرقابة الداخلية نظراً لصعوبة مراقبة النفس. والرقابة الذاتية لتقوم بدورها الفعال يجب أن يكون هناك اعتقاد بأهميتها من قبل العاملين في المنظمة "أن تحقيق الجدية والفائدة المتوخاة إذا كانت هذه الرقابة صادرة عن إيمان بأهمية وفائدة النقد الذاتي والوعي الأكيد بالمسئولية الذاتية نتيجة اندفاع داخلي دون خوف من عقاب أو طمع في جزاء أو نتيجة ضغط خارجي أو إكراه أو إجبار"[١٨].

٢– الرقابة الخارجية : External Controlling

بالرغم من أهمية وضرورة الرقابة الداخلية كما ذكرنا آنفاً إلا أنه لا يمكن إغفال دور وأهمية الرقابة الخارجية. ولابد من الإشارة هنا أن هناك تكاملاً بين الرقابة الداخلية والخارجية لأن كل منها يقوم بدور فعال في تحقيق الأهداف المنوطة بالوزارات والمصالح الحكومية.

إن مهمة الرقابة الخارجية تتمثل في "الأمور المتعلقة بالسياسة العامة والقانون والنواحي المالية، أكثر مما يمتد إلى النواحي الفنية والتخصصية بمعنى آخر فإن

أجهزة الرقابة المركزية لا تهتم مثلاً برقابة تصميم وإقامة كوبري أو إنشاء طريق أو علاج مريض بالمستشفى من حيث النواحي الفنية والعلمية، بقدر ما تهتم بضمان التزام القوانين المعمول بها، ونظم الخدمة المتبعة، واللوائح والاعتمادات المالية"(١٩).

إن الرقابة الخارجية تُعتبر مهمة وفعّالة حيث تقوم بها جهات مركزية مستقلة تتصف بالحيادية والموضوعية في تقييمها لأداء الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة "إن ممارسة الرقابة من جهة مستقلة عن جهة الإدارة أمر يكفل جديتها وفاعليتها وإن كان الآخرون ينتقدون الرقابة الخارجية بمقولة احتمال تعددها وتكرار أعمالها فضلاً عن احتمال انصرافها عن التوجيه والإرشاد إلى التعييب والانتقاد، ويضيفون أن هذه الاحتمالات لا ترجع إلى عيوب قد تشوب بعض تطبيقاتها، وليس أدل على ذلك من اتجاه أغلب الدول المعاصرة إلى الأخذ بنظام الرقابة الخارجية تقديراً لمزاياها"(٢٠).

ونود الإشارة هنا إلى أنه ليس هدف الرقابة الخارجية تتبع الأخطاء وجوانب القصور في الوزارات والمصالح الحكومية بل تتعدى تلك المهمة إلى أمر ضروري وهو محاولة مساعدة تلك الأجهزة في التغلب على تلك المشكلات والمعضلات التي تواجهها من أجل تحقيق الأهداف المنوطة بها حسب ما هو محدد في السياسة العامة للمنظمة. وللقيام بهذا الدور الفعال لابد من وجود الكوادر البشرية المؤهلة بأجهزة الرقابة المركزية كذلك وجود قنوات اتصال بالوزارات والمصالح الحكومية المختلفة تمكنها من الحصول على معلومات كافية، مناسبة وصحيحة تساهم في إيجاد حلول وتوصيات ومقترحات للمشكلات والصعوبات التي تواجهها المنظمات العامة.

الهوامش

Notes

١- إبراهيم درويش، الإدارة العامة في النظرية والممارسة: الطبعة الرابعة، (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٨م)، ص٣٩٧.

٢- إبراهيم درويش، المرجع السابق، ص ٣٩٧.

٣- إبراهيم درويش، المرجع السابق، ص ٤٠٠- ٤٠١.

٤- عبد الكريم درويش وليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٨٠م) ص ٥٠٩.

٥- عبد الكريم درويش، المرجع السابق، ص ٥٠٦.

٦- محمود عساف، أصول الإدارة (القاهرة: مكتبة لطفي للآلات الكاتبة، ١٩٧٦م)، ص٥٥٩.

٧- أبو بكر مصطفى بعيره، مبادئ الإدارة (بنغازي ليبيا: مركز البحوث والعلوم الاقتصادية، ١٩٨٨م)، ص٤١٣.

٨- أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، (بيروت: الطبعة الأولى، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ١٩٧٩م)، ص٣٧٧- ٣٧٨.

٩- نعمة الشكرجي، مدخل في الوظائف الإدارية، (بغداد: مطبعة أشبيلية الحديثة، ١٩٧٧م)، ص٣٥١.

١٠- عبد الكريم درويش وليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ٥٠٥.

١١- أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، مرجع سابق، ص ٣٧٩.

١٢- عبد المعطي محمد عساف، مبادئ في الإدارة العامة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية (الرياض: جامعة الملك سعود، ١٤٠٣هـ ١٩٨٣م)، ص٣٥٦.

١٣- وزارة التخطيط، خطة التنمية الخامسة، ١٤١٠هـ - ١٤١٥هـ، ١٩٩٠م (المملكة العربية السعودية) ص٣٦٥- ٣٦٦.

١٤- سمير أحمد عسكر، المدخل الى ادارة الأعمال، (دار النهضة العربية، ١٩٨٧م)، ص٤١١- ٤١٢.

١٥- أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، مرجع سابق، ص٣٧٩.

١٦- صالح محمد حسن، "الرقابة الإدارية" المجلة العربية للإدارة، المجلد الثامن، العدد الأول (شتاء ١٩٨٤م)، ص٤٣- ٥١.

١٧- أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة مدخل بيئي مقارن، مرجع سابق، ص ٤١٩.

١٨- محمد عبد الفتاح ياغي، الرقابة في الإدارة العامة (الرياض: المملكة العربية السعودية – ١٤٠٧هـ - ١٩٨٧م)، ص١٠٥.

١٩- عبد الكريم درويش وليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص٥٢٠.

٢٠- محمد عبد الفتاح ياغي، الرقابة في الإدارة العامة، مرجع سابق، ص ١١٤.

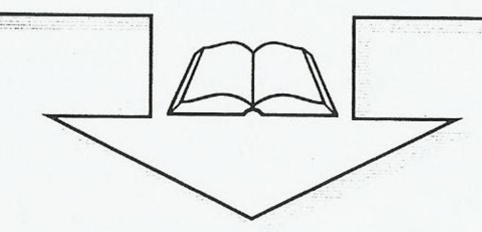
الفصل السابع

التنسيق

أهداف الفصل السابع

يهدف هذا الفصل إلى :

- معرفة أهمية التنسيق.
- الإلمام بمزايا ووسائل التنسيق.
- إدراك مبادئ التنسيق.
- استيعاب أنواع التنسيق.



التنسيق

Coordination

أهمية التنسيق : The Importance of Coordination

تبرز أهمية التنسيق لكونه أحد العناصر الإدارية الأخرى ومكملاً لها. لذا فهو يُعتبر عنصراً أساسياً لأن الأهداف الرئيسية للإدارة تتحقق عن طريق التناسق بين أوجه الأنشطة المختلفة للإدارة.

فالتنسيق عنصر مهم وضروري ولازم الوجود بين أقسام الإدارة وفروعها والجهات ذات العلاقة بالإدارة سواء كان في مجال التخطيط أو التنظيم أو الرقابة أو التوجيه أو الإشراف أو الإعداد للميزانية.

والتنسيق يُعتبر أحد الأهداف الرئيسية لكل مدير، فالمدير الكفء القدير هو الذي يأخذ في الاعتبار التنسيق كأحد العناصر المساعدة لتحقيق أهداف الإدارة. لأن التنسيق ينتشر وينصهر في كل الأنشطة، وعلى كل حال فإن أحد العوامل الأساسية والضرورية للعملية الإدارية هو التأكد من أن الأنشطة تؤدي بطريقة منسقة.

يواجه العديد من الإداريين في عصرنا الحاضر مهام تنسيقية أكثر تعقيداً وبتطور حجم الإدارة فإن مهمة توقيت وترتيب وتنظيم وتخطيط أنشطتها أصبح أكثر صعوبة من ذي قبل. كما أن وجود أقسام متعددة ومتخصصة في الإدارات والأقسام والمهام يتطلب بالضرورة تنسيق الجهود بدقة حتى يمكن تحقيق النتائج الموحدة. يُضاف إلى ذلك أن الأساليب الفنية الجديدة واستخدام التكنولوجيا والقواعد التنظيمية الحكومية وغيرها من العوامل التي تغير من الطرق العادية للعمل، كل هذا يزيد من مهمة التنسيق. ومن حسن الحظ أن معرفتنا المتعلقة بكيفية الحصول على التنسيق تزداد أيضاً ومن ثم فإن المدير بما لديه من أدوات إدارية حديثة ينبغي أن يكون قادراً على مواجهة هذا التعقيد المتزايد في التنسيق

ويمكن عن طريق التنسيق الحصول على نتائج أحسن، ذلك لأن التنسيق يزيد من فعالية جهود العاملين، وذلك بإيجاد الترابط وتحاشي التضارب فيها.

مفهوم التنسيق: The Concept of Coordination

يُعرّف التنسيق "بأنه الربط بين الأنشطة أو الأعمال المراد تحقيقها"[١]. عرّفه آخر "اللحام الذي يربط بين أنشطة الإدارة وأقسامها وفروعها والجهات ذات العلاقة بالمنظمة"[٢].

وعرّفه (Donnel Koontz) دونل بأن "التنسيق الجيد هو الذي يزيل المواقف الحرجة فور ظهورها والتنسيق الممتاز هو ذلك الذي يتوقع حدوث مثل هذه المرافق ويعمل على منع ظهورها"[٣]. ويوصف بأنه "تنظيم الجهود الجماعية بغرض توحيدها وتوجيهها نحو تحقيق هدف مشترك."[٤] ومن الناحية الإدارية يعرف التنسيق على أنه "الجهد الإداري الذي يقوم به المدير والهادف إلى توجيه العاملين نحو إنجاز الأعمال في وقت محدد وبأسلوب معين"[٥].

ومن هنا يتضح أن التنسيق يعتمد اعتماداً كبيراً على الدقة في رسم الأهداف التنظيمية والخطط والسياسات وتوزيع المسئوليات وتحديد العلاقات، واختيار الكفاءات الإدارية والفنية التي تشرف على فعاليات المنظمة، والتنسيق يتوقف أيضاً على القدرة والكفاءة والإحاطة الشاملة التي ينبغي أن يتصف بها من تقع على عاتقهم مسئولية المنظمة.

مزايا التنسيق:

١- إن التنسيق يضمن تفاعل الوظائف في المنظمة بأقل تضارب أو ازدواج في الجهود وبأعلى درجة من الكفاية والفعالية.
٢- تنظيم الجهود الجماعية.
٣- تحديد المدة الزمنية المطلوبة لإنجاز الأهداف والأعمال.

٤- تحديد الأهداف المراد تحقيقها.
٥- يساهم في توزيع المسئوليات.
٦- يساعد في توضيح الخطط والسياسات العامة للمنظمة.
٧- يحدد العلاقات بين المنظمة وفروعها وعلاقاتها بالمنظمات الأخرى.

وسائل التنسيق:

١- من الوسائل التي تُستخدم كأداة للتنسيق هي اللجنة والتي تحتوي على عدد من الأفراد أو الجماعات تتقابل للمناقشة واتخاذ قرار يهدف إلى تحقيق ما يُراد إنجازه. تهدف اللجنة إلى تنسيق الأمور المتعارضة أو المتقاربة ومعالجة بعض المواضيع ذات المصالح الخاصة بخدمة المجتمع وتهدف أيضاً إلى التنسيق بين الوظائف المختلفة والمصالح المختلفة.

٢- اجتماعات الفريق وهي تعتبر أحد الوظائف المهمة للتنسيق حيث تناقش من خلال الاجتماعات الأهداف التي ترغب المنظمة في تحقيقها وكيفية تنفيذها والتنسيق بين الجهات والأفراد المناط بهم إنجاز هذه الأهداف. وتعتبر من أفضل الأساليب فاعلية في تحقيق الانسجام بين المرؤوسين وتنسيقاً لجهودهم.

٣- الإرشادات التي تعرض للعاملين من خلال الإدارة العليا بالمنظمة وشرح أهداف الإدارة وتحديد الأعمال والوقت والجهات المعنية بالتنفيذ والمتابعة والتنسيق وغيره.

٤- الاتصالات المكتوبة، واستخدام أجهزة الإتصال الحديثة حيث تتمثل في توضيح الإجراءات أو إرسال المنشورات الدورية أو كتابة التقارير التي تتعلق بموضوع معين... واستخدام أجهزة الاتصال الخدمية تيسر مهمة نقل الأفكار وتوضيح كثير من الأمور وتنسيقها.

مبادئ التنسيق: [٦]

١- الاتصال المباشر: يمكن أن تصل المنظمة إلى تنسيق فعال عن طريق الاتصال الشخصي المباشر بين العاملين في الأقسام، فالعلاقة المباشرة تساعد على توضيح معنى التنسيق وأهدافه ووسائله بحيث لا يكون هناك أي التباس أو غموض في فهم الأهداف أو عقبات تعترض سبيل التنسيق.

٢- البدء المبكر: حيث يفترض أن يبدأ التنسيق من أول مراحل التخطيط والتنظيم فعند الإعداد للخطة على المنظمة أن تبدأ بالتنسيق وذلك بالمشاورات وتبادل الآراء والأخذ والعطاء في الأفكار لأنه بدون التنسيق المبكر حين إعداد الخطط للمنظمة فإنه قد يحدث مثلاً بعد وضع الخطة أو الخطط أن يقوم بعض المديرين بأعمال لا تتفق مع أهدافها بحجة أنهم لم يؤخذ رأيهم في الخطة أو لم يكونوا على علم بها.

٣- الاستمرار: فالتنسيق لا ينتهي عند حد معين، فهو عملية مستمرة تبدأ مع الإعداد للخطة أو التنظيم وتستمر مع القيام بالوظائف الإدارية الأخرى ولا يمكن تحقيق الأهداف الموضوعة على الوجه المطلوب إلا باستمرار تبادل المعلومات والتنسيق بين أعمال الإدارات المختلفة داخل المنظمة.

٤- المرونة: حيث يفترض أن يكون التنسيق مرناً حتى يمكن إجراء أي تعديلات لمواجهة المتغيرات في المستقبل.

العوامل التي تساعد على التنسيق الفعال: [٧]

١- التخطيط السليم: حيث أن التخطيط يساعد على جعل الجهود أكثر إنتاجية وفعالية ويضمن فعالية التنسيق حيث يضع الأهداف والسياسات بطريقة واضحة ومعروفة لجميع المستويات الإدارية.

٢- التنظيم الجيد: يقوم التنظيم بخلق مناخ ملائم للتنسيق بين العاملين في الجهاز الواحد وبين الأجهزة المماثلة وذات العلاقة ببعضها البعض.

٣- التفويض وإعطاء الصلاحيات: والتحديد الواضح للمسئوليات يساعد في وجود تناسق في اتخاذ القرارات ومنع الازدواجية وتضارب الأعمال.

٤- توافر المعلومات والبيانات: يشكل نواة لفعالية التنسيق ويسرها.

٥- مشاركة العاملين واقتراحاتهم: يساعد في إيجاد نظام فعال للتنسيق.

أنواع التنسيق: Types of Coordination

إن التنسيق يُعتبر وظيفة إدارية كأحد الوظائف الإدارية التي أشار إليها لوثر جوليك (L. Gulik)، وهي الوظائف الرئيسية كالتخطيط والتنظيم والتوظيف والتنسيق والتوجيه والتقرير والميزانية وكلاً من هذه الوظائف لها أنواع لذا فإن أنواع التنسيق ما يلي: [٨]

(١) التنسيق الداخلي: Internal Coordination

توجد في كل إدارة أنشطة معينة تحتاج إلى أن تُوقت وتُرتب وتُحدد مع غيرها توقيتاً وترتيباً وثيقاً. ومثل هذه الأنشطة قد تكون في قسم التخطيط أو التنظيم أو التوجيه داخل الإدارة نفسها مما يعطي الإدارة نوعاً من التوافق والتوازن والانسجام بين نشاط العاملين داخل كل وحدة أو قسم وكذلك بين أوجه نشاط العاملين في الفروع والأقسام المختلفة داخل الإدارة نفسها.

والتنسيق الداخلي يظهر بجلاء بين الفروع أو الوحدات أو الأقسام المختلفة التابعة للإدارة الواحدة. ويؤدي التخصص الوظيفي الذي يعتبر سمة من سمات الإدارة الحديثة على تنظيم ينقسم إلى سلسلة كاملة من الوحدات، تختص كل وحدة منها بمظهر واحد فقط من إجمالي الأنشطة. وبنمو الإدارة فإن كل وحدة من هذه الوحدات تصبح أكثر حجماً وأكثر بيروقراطية، الأمر الذي يدعو إلى مزيد من التنسيق بين الوحدات المتعددة من أجل تحقيق الأهداف المرجوة. والحقيقة أن التنسيق الداخلي يهدف إلى تحقيق التوافق بين أعمال العاملين في كل إدارة وقسم كما يهدف إلى الربط بين الإدارة في المستويات المختلفة.

(٢) التنسيق الخارجي: External Coordination

ويقوم هذا النوع من التنسيق على إيجاد نوع من التوافق والانسجام والتكامل بين أوجه وفعاليات الإدارة الواحدة ككل وبين أوجه وفعاليات النشاط الذي تقوم به بعض الأجهزة ذات العلاقة بالهدف المنشود سواء كانت مؤسسات عامة أو خاصة. فمثلاً الجهات الإدارية التي تقدم خدمات من أجل رفاهية المجتمع مثلا يتطلب التنسيق مع أكثر من إدارة مثلاً إدارة المرور – البلدية – المواصلات – الهاتف – الكهرباء – الصرف الصحي ...الخ.

(٣) التنسيق للإجراءات: Coordination of Procedures

ويقوم بتحديد الإدارة أو الأقسام التي تقوم بالأنشطة وتحديدها ومنع الازدواجية. إن عدم الفهم الواضح عن الذي يقوم بالعمل المعين يقود إلى تنسيق رديء. فأحياناً تظهر متاعب عدة عندما يعتقد مديران أو إداريان أن كل واحد منهم مسئول عن نفس النشاط المعين. ويمكن القضاء على هذه المشكلة عن طريق التنظيم الواضح وتنسيق الإجراءات. إن يعرف كل شخص العمل الذي هو مسئول عنه وعلاقة عمله بالأعمال الأخرى.

(٤) التنسيق الرأسي: Vertical Coordination

ويأتي هذا التنسيق من أعلى إلى أسفل أو العكس ويحتم عليه معرفة وتوزيع المسئوليات والسلطات والواجبات على أقسام الإدارة بشكل يمنع الازدواجية والتعارض أو التناقض بين أقسام الإدارة المختلفة، فالإدارة الناجحة هي التي تحدد التنظيم وتوضح الأهداف وأعمال كل مجموعة من هذه الأقسام وعلاقة مختلف المجموعات العامة بعضها مع بعض والتأكيد على إحداث التفاعل الإيجابي بينهم. ومثال ذلك الربط بين أعمال المدير ومساعد المدير ورئيس القسم ومساعده وهكذا إلى أسفل.

(٥) التنسيق الأفقي: Horizontal Coordination

ويُقصد به التنسيق الذي يتم بين المستويات التنظيمية المتماثلة في الإدارة فمن خلاله يمكن أن يتم التنسيق بين الأفراد أثناء العمل اليومي كالعاملين في الإدارة العليا أو في قسم التخطيط أو الإدارة المالية. لأن طبيعة العمل تستدعي التقاء هؤلاء الأفراد وتبادل الآراء والأفكار ومن خلال هذه المناقشات تلتقي الأفكار أو تتباعد، الأمر الذي ينبغي معه على الإدارة أن تستفيد من هذه الحقيقة لكي تخلق جواً يساعد على تحقيق الفهم المتبادل بين الأفراد في المستويات التنظيمية المتماثلة.

(٦) التنسيق المادي أو المالي: Physical Coordination

وهو إيجاد نوع من التناسق في المجالات المخصصة التي ترغب في تحقيق هدف معين. فعلى سبيل المثال لو أن الدولة رغبت في التخطيط للقوى العاملة المدربة فإن ذلك يتطلب الاتصال المباشر بالجهات ذات العلاقة بالقوى العاملة مثلاً وزارة المعارف – التعليم – المعاهد العلمية – الخدمة المدنية – وزارة العمل – القطاعات الأهلية والخاصة. لذا فالتنسيق المادي أو المالي يعني التوازن والتوافق بين الإمكانات والاحتياجات المالية وصرفها في بنودها المخصصة لها.

(٧) التنسيق الزمني: Duration of Coordination

وهو التنسيق للفترة المراد تحقيق الهدف منها فسواء كانت المدة قصيرة أو طويلة فإن الأمر يحتاج إلى تحقيق توافق زمني للجهود المختلفة المرتبط بعضها ببعض والتي يعتمد كل منها على الأمر ويتوقف إنجاز أحدها على الآخر.

(٨) التنسيق على مستوى الأشخاص: Coordination at the level of individuals

ويتم ذلك عن طريق التنسيق مع العاملين في المنظمة التي يعملون بها. فالموظف ينسق مع العاملين في إدارته لإنجاز الأهداف التي يرغب في تحقيقها.

(٩) التنسيق على مستوى الجماعة : Coordination at the group level

فالجماعة تعمل مع بعضها كل فرد منهم يعرف ما هو مطلوب منه ومن ثم يحاول أن ينسق مجهوداته مع مجهودات الآخرين لكي يحقق الأهداف المنشودة.

الهوامش Notes

1- T. Alshreef, An Investigation of National Economic Planning: Processes and Structures, with Special Reference to Saudi Arabia University of Wales, (G. B. PHD. Thesis, 1989).

2- Ibid, P. 78.

٣- كمال حمدي أبو الخير، أصول الإدارة العلمية، (القاهرة: مكتبة عين شمس، ١٩٧٤م)، ص٢٠٤.

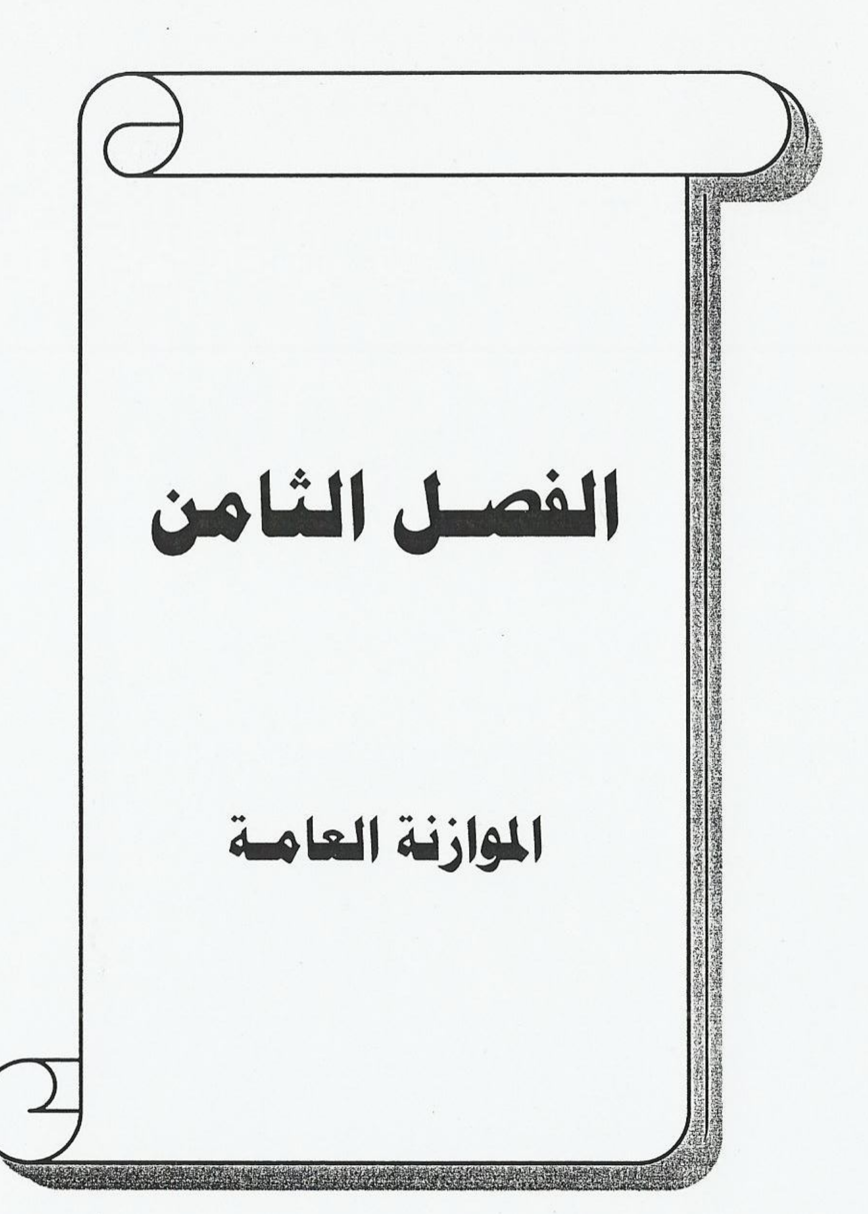
٤- صلاح الشنواني، التنظيم والإدارة، قطاع الأعمال، (الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٨٧م)، ص٦٣.

٥- مدني علاقي، الإدارة، دراسة تحليلية للوظائف والقرارات الإدارية، الطبعة الثالثة، (جدة: تهامة، ١٩٨٥م)، ص١٢٨.

٦- أحمد الصباب، مبادئ الإدارة، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، (جدة: مطابع سمر، ١٩٨٢م)، ص٢.

٧- الشنواني، مرجع سابق، ص٦٥- ٦٦.

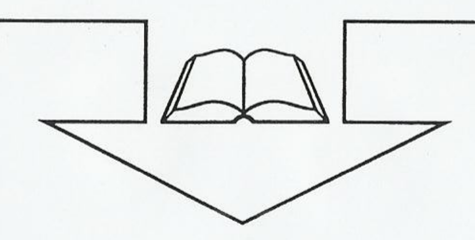
٨- ندوة التخطيط للقوى العاملة في المجال الفني والمهني المنعقد بمعهد الإدارة العامة في ١٥ رجب ١٤١٠هـ، ص٣٦- ٣٨.


الفصل الثامن
الموازنة العامة

أهداف الفصل الثامن

يهدف هذا الفصل إلى:

- تناول مفهوم الميزانية
- معرفة قواعد الموازنة العامة.
- إدراك أنواع الميزانية العامة.
- استيعاب مصادر الإيرادات العامة.
- التعرف على أنواع النفقات العامة.



الموازنة العامة

Public Budgeting

مقدمة : Introduction

إن الموارد المالية بمثابة الوقود للعملية الإدارية. إن عملية التخطيط والتنسيق والرقابة غير كافية لتحقيق أهداف المنظمة بل لابد من توافر الموارد المالية اللازمة. إن توفير الموارد المالية الكافية أصبح محور اهتمام كثير من الحكومات لأنها تُعتبر الأداة الرئيسية لتحقيق الرفاهية للمواطنين في الدولة. إن تطور وظيفة الدولة من دولة حارسة إلى دولة الرفاهية أدى ذلك إلى زيادة عبء الدولة في القيام بنشاطات مختلفة ذات طبيعة تعليمية، صحية، اجتماعية ترفيهية...الخ. تبعاً لذلك التغيير أصبح الاحتياج للموارد المالية أكثر إلحاحاً من ذي قبل، أصبح دور الإدارة العامة التي تُعتبر بمثابة الأداة الرئيسية التي يمكن من خلالها ترجمة ووضع السياسات العامة للدولة موضع التنفيذ إلى عظم وحيوية مسئوليتها في استخدام تلك الموارد المالية المتاحة بكفاءة وفعالية لتحقيق الأهداف العامة التي تسعى لها الحكومة حسب سلم الأولويات لتلك البرامج والنشاطات.

وبناءً عليه في هذا الفصل سوف يتم طرح الموضوعات التالية: مفهوم الموازنة، قواعد الموازنة العامة، أنواع الميزانية العامة، الإيرادات والنفقات العامة.

تعريف الموازنة العامة : The Concept of Public Budget

ليس هناك تعريف محدد يعطي القارئ مفهوماً شاملاً يحدد طبيعة الموازنة العامة لأن بعض التعاريف يطغى عليها الجانب الاقتصادي والبعض الآخر يطغى عليها الجانب القانوني كذلك بعضها يغلب عليه الجانب الإداري. ولابد أن نشير هنا إلى أن الموازنة العامة حسب طبيعتها تحتوي كل الجوانب السابقة لذلك سوف نعرض أكثر من تعريف للموازنة العامة.

الموازنة العامة هي: "عبارة عن بيان تقديري لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مستقبلية تقدر عادة بسنة، وتتطلب إجازة السلطة التشريعية"[١].

تعريف آخر "الموازنة العامة هي عبارة عن برنامج عمل متفق عليه يعين فيه تقدير لإنفاق الدولة ومواردها خلال فترة مقبلة وتلزم به الدولة وتكون مسئولة عن تنفيذه"[٢].

"الموازنة العامة هي خطة مالية للدولة تتضمن تقديرات للنفقات والإيرادات العامة، لسنة مالية مقبلة وتجاز بواسطة السلطة التشريعية قبل تنفيذها، وتعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة"[٣].

من خلال عرض التعاريف السابقة يمكن أن نستنتج العناصر التالية:

١- الموازنة العامة وثيقة لها صفة رسمية يتم إقرارها من قبل السلطة التشريعية في الدولة.

٢- الموازنة العامة تتضمن تقديراً للإيرادات والنفقات العامة للدولة لسنة قادمة.

٣- الموازنة العامة هي عبارة عن خطة تتضمن التنبؤ بالإيرادات المتوقعة وأوجه الإنفاق على البرامج والنشاطات التي تتبناها الدولة.

٤- الموازنة تُعتبر أداة فعّالة في استخدام الإيرادات المتوقعة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدولة.

٥- الموازنة العامة تعتبر بمثابة مقياس الحرارة (ترمومتر) يوضح بشكل دقيق الموقف العام للاقتصاد القومي.

قواعد الموازنة العامة: Bases of Public Budget

هناك اختلاف بين الكتّاب في حقل المالية العامة في عدد القواعد أو المبادئ التي تحكم الموازنة العامة إلا أن هناك اتفاقاً بينهم جميعاً في القواعد التالية:

١- قاعدة السنوية.

٢- قاعدة الشمول.

٣- قاعدة وحدة الموازنة.

٤- قاعدة التوازن.

وسوف نتناول هذه القواعد بالشرح والتحليل.

(١) قاعدة السنوية: Annual Base

تقتضي هذه القاعدة أن تقوم الدولة بتقدير الإيرادات والنفقات العامة لسنة قادمة. ولعل السؤال الذي يمكن أن يطرح في هذا المقام ما هي المبررات لاتخاذ السنة كأساس لتقدير الإيرادات والنفقات العامة؟ الواقع أن هناك عدة تبريرات أوردها الكتّاب لهذه القاعدة ويمكن إجمال تلك التبريرات فيما يلي:[٤]

أ- إن إعداد الموازنة العامة واعتمادها في شكلها النهائي يتطلب جهداً ووقتاً لذلك يصعب تكرارها لفترة أقل من سنة، وإن إعدادها لفترة أكثر من سنة يؤدي إلى صعوبة إجراء الرقابة الدقيقة من قبل السلطة المختصة في الدولة.

ب- إن إعداد الموازنة العامة عبارة عن تنبؤ بالإيرادات والنفقات العامة لفترة زمنية مقبلة فلو كانت الموازنة العامة تزيد عن سنة لأدى ذلك إلى عدم دقة تقدير الإيرادات والنفقات المتوقعة بدقة وذلك لطول الفترة الزمنية بين إعداها واعتمادها.

(٢) قاعدة الشمول: Exclusive Base

تقتضي هذه القاعدة تدوين جميع إيرادات ونفقات الدولة في وثيقة واحدة دون إجراء مقاصة فمثلاً إذا كانت إيرادات قطاع من قطاعات الدولة لعام ١٤٢٧هـ تقدر بمبلغ (٣٠٠) مليون ريال وقدرت النفقات لهذا القطاع لنفس السنة المالية بمبلغ (٢٥٠) مليون ريال. وفقاً لهذه القاعدة يتم الإجراء التالي، يتم قيد مبلغ (٣٠٠) مليون ريال في جدول الإيرادات العامة بينما يسجل في جدول النفقات العامة مبلغ (٢٥٠) مليون ريال وهذا عكس ما تقتضيه قاعدة الناتج الصافي التي تكتفي بتدوين صافي الإيرادات أو صافي نفقات لكل وزارة أو مصلحة حكومية

وبالرجوع للمثال السابق يتم قيد (٥٠) مليون ريال في جدول الإيرادات العامة لذلك القطاع.

إن تطبيق قاعدة الشمول يرتكز على اعتبارين:[٥]

أ- اعتبار سياسي: حيث يمكن للسلطة المختصة في الدولة إجراء رقابة على الوزارة أو المصلحة الحكومية عن طريق تتبع نفقاتها وإيراداتها كما وردت في جدول الإيرادات والنفقات العامة.

ب- اعتبار مالي: يتمثل في محاولة الحد من الإسراف في النفقات العامة، حيث أن قاعدة صافي القيمة تؤدي في بعض الأحيان خاصة إذا تجاوزت إيرادات الوزارة أو المصلحة الحكومية نفقاتها إلى المبالغة في نفقاتها حيث لا يظهر في الميزانية إلا الإيرادات الصافية دون أن تكون هناك رقابة من قبل السلطة المختصة في الدولة على نفقات تلك المصلحة أو الوزارة.

(٣) قاعدة وحدة الموازنة : Unification Base of Budget

تعني إدراج جميع الإيرادات والنفقات المتوقعة للدولة في وثيقة واحدة تعرف بالميزانية العامة للدولة وهذا المبدأ يعني عدم تعدد ميزانيات الدولة. إن الأخذ بهذه القاعدة يؤدي إلى تسهيل إجراء مقارنة سريعة بين إيرادات ونفقات الدولة وهل هناك عجز في الميزانية أم أن هناك فائضاً وما هو مقدار ذلك العجز أو الفائض. كذلك يكفل تطبيق هذه القاعدة إجراء رقابة فعّالة من قبل السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية[٦].

(٤) قاعدة توازن الميزانية : Balanced Base Budget

ترتكز هذه القاعدة على مبدأ أساي وهو أن تغطي الإيرادات العامة العادية (الضرائب، الرسوم، دخل الدولة) النفقات العامة العادية (الأجور، نفقات التشغيل والصيانة)، وبناء عليه لا تقر هذه القاعدة مبدأ عجز الميزانية العامة

(زيادة النفقات عن الإيرادات العامة) أو مبدأ فائض الميزانية (زيادة الإيرادات عن النفقات) ومن ثم التوازن يعني وجود ميزانية عامة للدولة بدون عجز أو فائض أي أن هناك تساوياً بين الإيرادات العامة والنفقات العامة [٧].

ولعل السؤال الهام الذي يفرض نفسه في هذا المقام عن مدى إمكانية تطبيق هذه القاعدة في الوقت الراهن حيث تغيرت وظيفة الدولة التقليدية لتصبح دولة مسئولة عن رفاهية أفراد المجتمع وما يترتب على ذلك التغيير من زيادة في الإنفاق العام، إضافة إلى ذلك ظاهرة التضخم وشح الموارد المالية كل هذه الاعتبارات اعتقد أنها تقف حجر عثرة أمام تطبيق هذه القاعدة في العصر الحديث. ما هو ملاحظ اليوم أن معظم دول العالم المتقدمة والنامية تعاني من عجز في الميزانية العامة بنسب متفاوتة. وهذا يؤكد بطبيعة الحال صعوبة تطبيق هذه القاعدة في الوقت الراهن.

بعد عرض القواعد السابقة التي تحكم الميزانية العامة نود الإشارة هنا إلى أن هناك استثناءات ترد على كل قاعد، "ولعل ذلك يعود بالدرجة الأولى إلى تعقد وتضخم وظائف الدولة المعاصرة وبالتالي تعقد وظيفة الميزانية وإجراءات إعدادها، أو غير ذلك فيما يتعلق بأحكامها، ولم تعد بالبساطة التي كانت تتمتع بها إبان ظهورها حيث كان يعمل بهذه المبادئ بصورة ملموسة"[٨].

أنواع الميزانية العامة : Types of Public Budgeting

هناك أربعة أنواع رئيسية للموازنة العامة هي:

١- ميزانية البنود.
٢- ميزانية البرامج والأداء.
٣- ميزانية التخطيط والبرمجة.
٤- ميزانية الأساس الصفري.

وسوف نقوم بعرض كل نوع للوقوف على طبيعتها وأهدافها ومزاياها وعيوبها.

١- ميزانية البنود : Line-Item Budget

يتم توزيع الإنفاق في الدولة وفقاً لهذا النوع على أساس الوزارات، المصالح، والهيئات الحكومية (التقسيم الإداري) وعلى أساس طبيعة أو غرض الإنفاق مثل: الرواتب، شراء الأجهزة والآلات والمعدات، نفقات التشغيل، نفقات المشاريع، وقد أطلق على النوع بميزانية الرقابة لأنه تركز على الرقابة الصارمة للتأكد من عدم اختلاس الأموال العامة، كذلك يتم التأكد من أن الصرف يكون في حدود الإعتمادات المقررة وفق الأغراض المخطط لها وأن إجراءات الصرف قد تمت وفق اللوائح والأنظمة المحددة لذلك[٩]. إن الأخذ بأسلوب ميزانية البنود يترتب عليه الإيجابيات التالية: [١٠]

أ- وجود نماذج وتعليمات واضحة فيما يتعلق بإعداد الميزانية.

ب- أحكام الرقابة على صرف الأموال العامة.

ج- البساطة والوضوح وسهولة إجراء مقارنات بين إيرادات ونفقات السنوات الماضية.

د- سهولة تحديد المسؤولية عن الإنفاق لأن المدير في كل مصلحة حكومية يكون المسئول الأول عن جميع النفقات الخاصة بتلك المصلحة.

بالرغم من المزايا التي تم ذكرها آنفاً إلا أن هناك مجموعة من الانتقادات التي يمكن أن توجه لميزانية البنود وهي على النحو التالي: [١١]

١- توزيع أوجه الإنفاق بين المصالح والمؤسسات الحكومية على أساس التفاوض والمساومة بين الممثلين لتلك الجهات وإدارة الميزانية دون وجود معايير موضوعية يمكن في ضوئها تحديد مقدار الاعتمادات المالية التي يمكن تخصيصها لكل وزارة أو مصلحة حكومية.

٢- الاهتمام منصب في كثير من الأحيان على النواحي الإجرائية والشكلية وليس منصباً على الإدارة الفعالة للميزانية.

٣- تفتقر الميزانية التقليدية إلى أسلوب المتابعة لمعرفة ما تم تنفيذه من مشروعات وتكلفة ذلك ومدى تحقيق ما تم تنفيذه بما هو مستهدف في الخطة.

٤- ميزانية البنود تهتم بالرقابة والمحاسبة والمراجعة دون ربط تلك العمليات بالتخطيط لذلك تكون هناك فجوة بين توزيع أوجه الإنفاق والتخطيط للتنمية في الدولة.

٢- ميزانية البرامج والأداء: Program and Performance Budgeting

أسباب ظهور ميزانية البرامج والأداء: [١٢]

١- نتيجة لتغير وظيفة الدولة من (الدولة الحارسة) إلى(دولة رفاهية) وما يترتب على هذا التغير من زيادة في أوجه الإنفاق الذي لا يتفق ولا ينسجم مع التقسيم المحدود في الميزانية التقليدية.

٢- كبر وضخامة الجهاز البيروقراطي للدولة وما ترتب على ذلك من تنوع في البرامج والأنشطة.

٣- تفشي حالات التبذير والإسراف في النفقات العامة في المصالح والأجهزة الحكومية في غياب وجود نظام فعّال للرقابة والمتابعة على النفقات العامة.

هناك عدة تعاريف لميزانية البرامج والأداء وسوف نقتصر فقط على التعاريف التالية اعتقاداً منا أنها تعكس بشكل مباشر طبيعة وخصائص ميزانية البرامج والأداء.

مكتب الموازنة بالولايات المتحدة الأمريكية يرى أن ميزانية البرامج والأداء "هي تلك الموازنة التي تبين الأهداف التي تطلب لها الاعتمادات المالية، وتكاليف البرامج المقترحة للوصول إلى تلك الأهداف، والبيانات والمعلومات الكمية

(الإحصائية) التي تقيس الإنجازات، وكل ما أنجز من الأعمال المدرجة تحت كل برنامج"[١٣].

تعريف آخر يرى أنها"الميزانية التي تبين الأسباب والأهداف التي تطلب من أجلها الاعتمادات وتكاليف البرامج المقترحة لتحقيق هذه الأهداف، وبيانات لقياس مدى تقدم العمل بالنسبة لكل برنامج" [١٤].

جيسي بيركهيد (Jesse Burkhead) يرى ميزانية البرامج والأداء "هي ذلك التبويب (التصنيف) في الموازنة الذي يركز على الأشياء التي تقوم بها الحكومة، وليس على الأشياء التي تشتريها وبهذا فإن موازنة الأداء تنقل التركيز من وسائل القيام بالعمل، إلى العمل المنجز نفسه"[١٥].

الخطوات اللازمة لتنفيذ ميزانية البرامج والأداء:[١٦]

١- تقوم كل وزارة أو مصلحة حكومية بترجمة أهدافها وأعمالها إلى برامج وتقديمها إلى الإدارة المركزية للميزانية العامة في الدولة ثم تقوم هذه الجهة المركزية بالتنسيق بين البرامج المختلفة المقترحة من قِبَل الوزارة أو المصلحة الحكومية بعد ذلك يتم تحديد ما يتم تنفيذه منها.

٢- تحدد وحدات الأداء لكل برنامج من البرامج المقترحة سواء من حيث نوعها وعددها وتكاليفها.

٣- تقدير التكاليف الإجمالية لكل برنامج من البرامج المقترحة (تكلفة وحدة الأداء × عدد الوحدات = التكاليف الإجمالية).

٤- ضرورة وجود نظام فعّال للرقابة الدورية للتعرف على سير البرامج تحت التنفيذ، حيث يمكن مقارنة ما تم تنفيذه وإنجازه وبما هو مقرر إنجازه في الخطة.

المعوقات التي تحول دون تطبيق ميزانية البرامج والأداء:[١٧]

١- نتيجة لطبيعة النشاطات والخدمات التي تقدمها الدولة يصعب في بعض البرامج تحديد وحدات للأداء أو مقاييس مادية للإنجاز.

٢- عدم توفر الكوادر البشرية المؤهلة للقيام بما يقتضيه تطبيق ميزانية البرامج والأداء من تحديد ووضع البرامج، ووحدات الأداء، والتكاليف، والمتابعة، كذلك وجود نظام دقيق وفعّال للمتابعة ونظام محاسبة التكاليف.

٣- ميزانية البرامج والأداء ينصب اهتمامها بالمشاريع والبرامج التي يتم تنفيذها في المدى القصير (سنة واحدة فقط) وهذا قد لا يستجيب مع طموحات الدول التي تسعى إلى وضع خطط للتنمية طويلة الأجل (خمس سنوات، عشر سنوات).

ميزانية التخطيط والبرمجة : Planning Programming Budgeting System (PPBS)

أول من نادى بتطبيقها وزير الدفاع الأمريكي روبرت ماكنمار (Robert Mcnamara) في عام ١٩٦٤م بقصد التنسيق بين الوحدات الإدارية المختلفة في وزارة الدفاع الأمريكية.

وفي ١٢/ أكتوبر ١٩٦٥م أصدر رئيس الولايات المتحدة جونسون (Johnson) قراراً بتطبيقها على مستوى الحكومة الفيدرالية[١٨].

ميزانية التخطيط والبرمجة تُعتبر أسلوباً من الأساليب الحديثة في الميزانية العامة حيث تركز على مجموعة من العناصر التي تستجيب وتتوافق مع طموحات ورغبات كثير من الدول في تحقيق الرفاهية لشعوبها من خلال استخدام فعال للموارد المالية المتاحة في تحقيق الأهداف حسب سلم الأولويات، وأهم تلك العناصر التي تركز عليها ميزانية التخطيط والبرمجة ما يلي:[١٩]

١- التخطيط:

عنصر التخطيط يُعتبر من العناصر الأساسية لميزانية التخطيط والبرمجة، حيث يتم تحديد الأهداف العامة التي تسعى الدولة إلى تحقيقها في المستقبل وتقسيمها إلى قصيرة، متوسطة، وطويلة المدى. كذلك يتم بشكل دقيق ومفصل تحديد دور كل وزارة أو مصلحة حكومية في تحقيق الأهداف العامة.

٢ – البرامج:

يتضمن هذا العنصر كل البرامج والنشاطات التي تقوم بها كل وزارة أو مصلحة والاعتمادات المالية اللازمة، والمدة الزمنية المقررة لتنفيذها.

٣ – البدائل:

تقوم فكرة ميزانية التخطيط والبرمجة على أساس إعداد مجموعة من البدائل لتحقيق الأهداف العامة ثم يتم توضيح التكاليف اللازمة لكل بديل، والمدة المقررة، والنتائج الإيجابية والسلبية المرتبطة بكل بديل من هذه البدائل المقترحة.

٤ – التحليل:

في هذه المرحلة يتم إجراء دراسة تحليلية للبدائل المقترحة وفق معايير موضوعية مثل تحليل التكلفة – الفعالية (Cost Effectiveness Analysis) تحليل التكلفة – العائد (Cost Benefit Analysis) يتم اختيار البديل الأمثل بناء على نتائج التحليل لكل بديل وفق المعيارين السابقين[٢٠].

٥– التقييم:

في هذه المرحلة يتم إجراء مقارنة موضوعية بين ما تم تنفيذه من برامج وأنشطة على مستوى كل وزارة أو مصلحة من حيث التكاليف، المدة الزمنية

المقررة وما هو مخطط لها، بهدف التأكد من فعالية الأجهزة الحكومية في تنفيذ البرامج والمشروعات المنوطة بها ثم الوقوف على المعوقات التي تحول دون تنفيذها حسب ما هو مخطط لها.

مزايا ميزانية التخطيط والبرمجة:[٢١]

١- تُعتبر أسلوباً فعالاً في ترشيد الإنفاق العام حيث يتم ربط أوجه الإنفاق على المشروعات والبرامج بالنتائج والفوائد المتوقعة.

٢- أسلوب ميزانية التخطيط والبرمجة يمكن متخذي القرار بالدولة تقييم البرامج والأنشطة المنوطة بكل وزارة أو مصلحة وفق معايير موضوعية (التكلفة العائد – التكلفة الفعالية) وعملية الاستمرار في الإنفاق على تلك البرامج يتوقف على نتائج التقييم.

٣- تعتبر أسلوباً علمياً يقوم على خطوات موضوعية ابتداء من تحديد الأهداف العامة تحديداً دقيقاً ثم ترتيبها حسب سلم الأولويات ثم يتم ترجمتها في شكل برامج ونشاطات قابلة للتنفيذ.

٤- إن ميزانية التخطيط والبرمجة تعتبر أداة فعّالة في تحقيق الانسجام والترابط والتنسيق بين الموازنة العامة والخطط قصيرة، متوسطة، وطويلة المدى التي تتبناها الدولة.

بالرغم من المزايا السابقة إلا أن هناك مجموعة من المآخذ التي يمكن أن توجه لأسلوب ميزانية التخطيط والبرمجة وهي على النحو التالي:[٢٢]

١- إن ميزانية التخطيط والبرمجة تركز على فرضية أساسية هي إمكانية تحديد الأهداف القومية تحديدا دقيقاً وإمكانية وضع تلك الأهداف حسب سلم الأولويات ومن ثم اختيار البديل الأمثل. هذا التسلسل الموضوعي قد لا ينسجم ولا يتفق مع طبيعة الأهداف العامة من حيث تشابكها وتعقيدها وأبعادها المختلفة.

٢- إن عملية اتخاذ القرارات في المنظمات العامة في بعض الأحيان لا تخضع للمعايير الموضوعية (أسلوب تحليل التكلفة الفعالية – أسلوب تحليل التكلفة العائد) بل هناك متغيرات أخرى تؤخذ في الاعتبار بعضها متعلق بالمصلحة العامة، وبعضها ذات طابع سياسي.

٣- إن تطبيق هذا النوع من الميزانية يتطلب توفير معلومات بكميات كبيرة عن جميع البرامج والنشاطات في الدولة مما يمثل عبئاً كبيراً على الجهة المسئولة عن إعداد الميزانية في ترتيب وتصنيف تلك المعلومات بشكل يمكن الاستفادة منها من ناحيتين: قصر الفترة الزمنية، وعدم توفر الكوادر البشرية المؤهلة للقيام بهذه المهمة.

ميزانية الأساس الصفري: Zero Base Budgeting

لقد تم تطبيق الميزانية الصفرية لأول مرة بنجاح في شركة تكساس للآلات الحاسبة عام ١٩٦٩م (Texas Instrument) وأشرف على تطبيقها بيتر بيهر (Peter Pyhrr) ثم تم تطبيقها في ولاية جورجيا بالولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٧٣م في عهد الرئيس الأمريكي جيمي كارتر (Jimmy Carter) ثم على مستوى الحكومة الفيدرالية للسنة المالية ١٩٧٩م.[٢٣]

هناك عدة تعاريف للموازنة الصفرية، كل تعريف يركز على جانب من الجوانب اعتقاداً بأهمية ذلك الجانب في تفهم طبيعتها والإضافة العلمية الذي تتميز به أسلوب الميزانية الصفرية مقارنة بالأنواع الأخرى.

لقد عرّفها بيتر بيهر (Peter Pyhrr) بقوله: "إن الموازنة الصفرية تتطلب من كل منظمة، أن تقوم بمراجعة وتقييم برامجها ومشاريعها (الحالية والجديدة) بطريقة منتظمة ، وأن تتم مراجعة البرامج والمشاريع على أساس "التكلفة العائد – والتكلفة الفعالية"[٢٤].

وعرفها مكتب الإدارة والميزانية الأمريكية بأن "ميزانية الأساس الصفري هي كل عمل إداري منظم يضمن الأخذ بالاعتبار جميع البرامج والنشاطات التي تواجه متطلبات تحضير الميزانية وتحضير البرامج"[٢٥].

وتعريف آخر يرى الموازنة الصفرية: "هي الموازنة التي تتطلب إجراء تقييم شامل ومنتظم، لجميع البرامج والمشاريع التي تنظمها وثيقة الموازنة العامة ولا تعطي أولوية للبرامج والمشاريع تحت التنفيذ (المعتمد تنفيذها سابقا" على المشاريع الجديدة، عند توزيع الاعتمادات. وتفترض تخفيض الاعتمادات المالية، أو إلغاءها، للمشاريع تحت التنفيذ، إذا تبين عند التقييم أن كفاءتها أصبحت منخفضة، أو أن العائد منها أصبح لا يتناسب مع تكلفتها"[٢٦].

خطوات إعداد الميزانية الصفرية:[٢٧] Process of Zero Base Budget

١- تحديد وحدات القرارات:

تقوم القيادة في المنظمة بتحديد الوحدات الإدارية التي سوف يتم إعداد موازنات لها. وكل وحدة إدارية تقوم بتحديد النفقات وتقدير الإيرادات المتوقعة للبرامج والأنشطة المنوطة بها الحالية والجديدة.

٢ – وضع مجموعة قرارات لكل وحدة قرار:

كل وحدة تقوم بإعداد مجموعة من القرارات (البدائل) التي تتضمن البرامج والأنشطة الحالية والجديدة وكل قرار (بديل) يحتوي المعلومات التالية: الأهداف، وصف الأعمال، التكاليف والعوائد المتوقعة، حجم العمل ومعايير الأداء، المستويات المختلفة من الجهد والتمويل اللازمين للقيام بالعمل.

٣ – **تقييم وترتيب مجموعات القرارات:**

يتم ترتيب مجموعة القرارات الخاصة بكل وحدة حسب أهميتها النسبية لتلك الوحدة بعد ذلك تقوم الإدارة العليا بتقييم مجموعة القرارات لكل وحدة (البدائل) واتخاذ القرارات المناسبة على النحو التالي:

أ- إلغاء بعض البرامج والنشاطات.

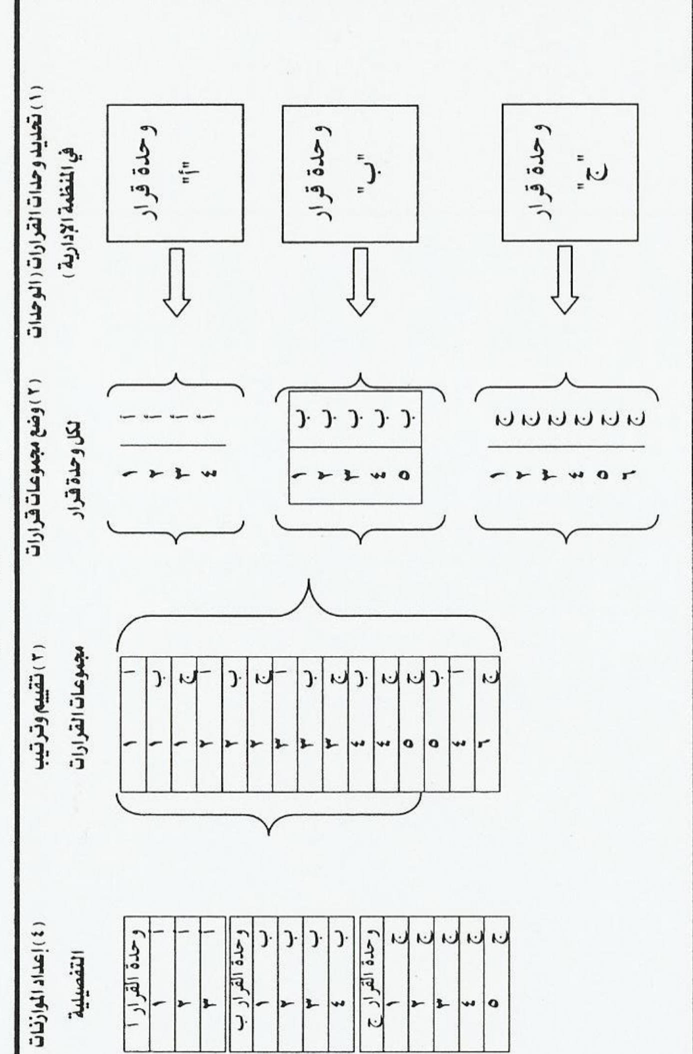
ب- تخفيض مستوى الإنفاق على بعض البرامج والأنشطة.

ج- الإبقاء على المستوى الحالي للإنفاق على بعض البرامج والأنشطة.

د- زيادة الاعتمادات المالية لبعض البرامج والأنشطة.

٤ – **إعداد الموازنات التفصيلية:**

في هذه المرحلة يتم حصر البرامج والنشاطات التي تم الموافقة عليها من قبل الإدارة العليا بالمنظمة وفق الخطوات السابقة وتخصيص الاعتمادات اللازمة لكل برنامج أو نشاط. انظر الشكل رقم (١/٨).



المصدر: محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة (معهد الإدارة العامة – الرياض، ١٤٠٨هـ – ١٩٨٨م)، ص ٢٦٠.

شكل رقم (١/٨)
خطوات إعداد الموازنة الصفرية

مزايا الميزانية الصفرية :

١- استخدام الإيرادات المالية المتاحة استخداماً أمثل في تحقيق الأهداف القومية التي تتبناها الدولة.

٢- تجنب الإسراف والتبذير وذلك بالإبقاء فقط على البرامج والأنشطة ذات الكفاءة والفعالية العالية.

٣- يتيح أسلوب الميزانية الصفرية مشاركة عدد كبير من المسئولين في جميع المستويات في اتخاذ القرارات وهذا بالطبع يعكس الاحتياج الفعلي من الاعتمادات اللازمة لتلك البرامج والأنشطة.

الانتقادات الموجهة لأسلوب الميزانية الصفرية :[٢٨]

١- عملية إعداد الميزانية الصفرية يتطلب نوعية خاصة من العاملين في الوحدات الإدارية بالمنظمة للقيام بتحديد مجموعة من القرارات بكل وحدة (البدائل) وفق معايير موضوعية (قياس الأداء تحليل المشاريع، محاسبة التكاليف)، حيث يصعب توفير هذه الكوادر البشرية من ناحية الكم والكيف في كل وحدة إدارية بالمنظمة.

٢- إعداد الموازنة الصفرية يتطلب وجود معلومات كافية ومناسبة وصحيحة عن البرامج والأنشطة في كل وحدة إدارية بالمنظمة وفي معظم الأحيان قد لا تتوافر هذه المعلومات بالشكل المطلوب.

٣- إن تقييم القرارات الخاصة بكل وحدة (البدائل) يخضع لمعايير كمية (مقارنة العائد بالتكلفة) قد لا تتفق مع طبيعة بعض البرامج والأنشطة في المنظمات العامة.

٤- إن عملية إعداد الموازنة الصفرية مشوب بالخطر والتهديد للعاملين في الوحدات الإدارية لأن كل وحدة تقوم بتقييم البرامج والأنشطة القائمة والجديدة من قاعدة الصفر وما يترتب على ذلك من تخفيض للاعتمادات أو إلغاء لبعض البرامج والأنشطة إذا ثبت عدم جدواها.

النفقات العامة

Public Expenditures

النفقة العامة "عبارة عن مبلغ نقدي يدفعه شخص عام من أجل إشباع حاجة عامة"[٢٩] من التعريف السابق يمكن القول أن النفقة العامة ترتكز على ثلاثة عناصر رئيسية وهي:

١- عنصر المنفعة: يعني أن يحقق الإنفاق الحكومي أقصى منفعة عامة ممكنة.

٢- عنصر الاقتصاد: يعني أن يقتصد في الإنفاق الحكومي بشكل يمنع التبذير والإسراف في الأموال العامة.

٣- عنصر الترخيص: وهذا يتطلب أخذ إذن من السلطة التشريعية في الدولة على أوجه صرف النفقات العامة"[٣٠].

أنواع النفقات العامة : Types of Public Expenditures

هناك عدة تقسيمات للنفقات العامة كما يراها علماء المالية العامة وهذه التقسيمات تختلف حسب طبيعة النفقة العامة، هدفه، تكرارها، آثارها الاقتصادية. وسوف نركز على التقسيمات التالية: النفقات العادية، النفقات غير العادية النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية، النفقات الإدارية والنفقات الرأسمالية، وقد تم اختيار هذا التقسيم للأسباب التالية:

١- يعكس هذا التقسيم طبيعة الإنفاق في الدولة الحديثة.

٢- يأخذ هذا التقسيم في الاعتبار الآثار الاقتصادية للإنفاق العام.

٣- إمكانية استيعابه من قبل القارئ المبتدئ.

١ – النفقات العادية والنفقات غير العادية :

يرتكز هذا التقسيم على مدى تكرار وانتظام النفقة، فالنفقات العادية هي تلك النفقات التي تتصف بالتكرار أي تظهر في الميزانية العامة كل سنة مالية وليس بالضرورة تكرارها بنفس الحجم ومن الأمثلة على النفقات العادية، أجور العاملين، نفقات صيانة الطرق، النفقات اللازمة لسير المرافق العامة. أما النفقات غير العادية لا تتصف بالتكرار بل هي استثنائية وطارئة تقتضيها ظروف ومواقف معينة مثل الحروب، الكوارث الطبيعية، إنشاء السدود والمطارات، نفقات على المشاريع الكبرى.

إن هذا التقسيم يرتبط بالمفهوم التقليدي للنفقات العامة حيث يتم تغطية النفقات العادية بالإيرادات العادية (أملاك الدولة، الضرائب، الرسوم) ويتم تغطية النفقات غير العادية بالإيرادات غير العادية (القروض، والإصدار النقدي) لكن يكون في أضيق الحدود.[٣١]

٢ – النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية :

النفقات الحقيقية يقصد بها تلك المبالغ التي يتم صرفها من قبل الدولة للحصول على سلع وخدمات سواء كانت إنتاجية أو استهلاكية، أما النفقات التحويلية لا يترتب عليها حصول الدولة على سلع وخدمات كما في النوع السابق وفقاً لهذا النوع يتم تحويل جزء من مصادر الإيرادات العماة إلى بعض فئات المجتمع كالفقراء والمحتاجين "وبناء عليه فإن النفقات التحويلية تعمل على إعادة توزيع الدخل بين فئات المجتمع دون أن تؤدي إلى زيادة مباشرة في الدخل القومي"[٣٢].

٣ – النفقات الإدارية والرأسمالية :

النفقات الإدارية يطلق عليها (النفقات الجارية أو النفقات الاستغلالية) وهي تلك النفقات الضرورية لتسيير المرافق العامة بالدولة مثل رواتب العاملين، مصاريف التشغيل والصيانة، شراء السلع والخدمات وهذا النوع من النفقات لا يسهم في تكوين رأس المال ويقتصر دورها على ضمان استمرار المرافق العامة وإشباع الحاجات العامة. أما النفقات الرأسمالية أو الاستثمارية تساهم في زيادة تكوين رأس المال كنفقات الإنشاء والتعمير والاستثمارات العامة [٣٣].

الإيرادات العامة

Public Revenues

الإيرادات العامة تمثل العامود الفقري لنشاط الدولة. حيث أن الدولة لا تستطيع القيام بدورها إذا لم يتم توفير الإيرادات العامة. ولقد كان دور الإيرادات العامة في ظل الوظيفة التقليدية للدولة (الحارسة) دوراً مالياً بحتاً لتغطية النفقات المتوقعة فقط. لذلك ظهرت فكرة أولوية النفقات العامة حيث تقوم الدولة بتقدير نفقاتها ثم البحث عن مصادر مالية لتغطيتها وذلك لتحقيق مبدأ التوازن وفق الفكر المالي التقليدي. بينما في ظل ووظيفة الدولة الحديثة اكتسبت الإيرادات العامة دوراً هاماً حيث أصبحت بمثابة أداة التوجيه الاقتصادي والاجتماعي، وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي بإعادة توزيع الدخل وتوجيه الاقتصاد حسب مخططات الدولة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتبعاً لذلك تعددت وتنوعت أنواع الإيرادات العامة ومصادرها[٣٤].

أنواع الإيرادات العامة : Types of Public Revenues

هناك تقسيمات مختلفة للإيرادات العامة فبعض هذه التقسيمات يرتكز على المعايير التالية :

أ- من حيث مصدرها تقسم الإيرادات العامة إلى أصلية (أملاك الدولة الزراعية، التجارية، الصناعية) وإيرادات مشتقة (الضرائب، الرسوم، الغرامات).

ب- من حيث دوريتها وانتظامها إلى إيرادات عادية (أملاك الدولة، الرسوم والضرائب) وإيرادات غير عادية (القروض العامة، الإصدار النقدي).

ج- من حيث استعمال السلطة للحصول عليها تقسم إلى إيرادات جبرية (الضرائب، الغرامات) إيرادات غير جبرية تحصل عليها الدولة عن طريق الاختيار (كالدخول الناتجة عن الأسهم والمستندات التي تمتلكها الدولة وثمن منتجات الأثمان العامة غير الاحتكارية، والرسوم)[٣٥].

تقسيم آخر يتخذ وجهة نظر الممول كمعيار للتقسيم فتقسم إلى هبات (الهدايا والتبرعات) وموارد تعاقدية (أثمان منتجات القطاع العام) وموارد إجبارية (الضرائب والغرامات) [٣٦].

"ومهما يكن من أمر هذه التقسيمات جميعاً فهي لا تتعدى أن تكون محاولات لجمع الموارد المتآلفة في طبيعتها أو المتشابهة في أحكامها في أقسام متماثلة تيسيراً لمهمة البحث والدراسة إلا أنه نظراً لما يشوب هذه التقسيمات جميعاً من تداخل وتضارب فإننا نؤثر تركها جانباً"[٣٧]. وبناء عليه سوف نكتفي بسرد مصادر الإيرادات العامة للدولة على النحو التالي:

١- أملاك الدولة.
٢- الرسوم.
٣- الضرائب.
٤- الإصدار النقدي.
٥- القروض العامة.

١- أملاك الدولة:

يُقصد بأملاك الدولة جميع مصادر الثروات التي تمتلكها الدولة وبواسطتها يتم سد نفقاتها ومن هذه المصادر: الأراضي الزراعية، الغابات، المناجم، العقارات، الطرق، الجسور، المطارات، إضافة إلى ذلك ما أصبحت

تملكه الدولة في العصر الحديث من مشروعات صناعية، وتجارية، وأسهم وسندات[٣٨].

٢- الرسوم:

تُعتبر الرسوم مصدراً من مصادر الإيرادات العامة حيث يقوم أفراد المجتمع بدفع مبلغ نقدي للدولة أو أحد أشخاص القانون العام مقابل خدمة تقدم لهم من قبل الدولة "والرسم عبارة عن مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبراً مقابل خدمة معينة يحصل عليها من الدولة أو أحدى الهيئات العامة وتكون في هذه الخدمة فائدة له وللمجتمع في الوقت نفسه"[٣٩] ومن أمثلة ذلك رسوم الهاتف، رسوم إصدار جوازات السفر والإقامة، رسوم تسجيل الولادة.

٣- الضرائب:

الضرائب كمصدر للإيرادات العامة يُعتبر من الموضوعات التي أثارت اهتمام وجهود المتخصصين في حقل المالية العامة وهذا الاهتمام نابع من دور وأهمية الضرائب في تلبية احتياجات الدولة الحديثة من الموارد المالية لمواجهة النفقات المتزايدة "والضريبة عبارة عن مبلغ نقدي تقتطعه السلطة العامة من الأفراد جبراً ونهائياً وبدون مقابل، مشاركة منهم في الأعباء العامة ويتناسب مقدار هذا الاقتطاع مع القدرة المالية للممول"[٤٠].

هناك أنواع متعددة للضرائب وكل دولة تحدد أنواع الضرائب التي تفرض على أفراد المجتمع مع الأخذ في الاعتبار كافة الأوضاع الاجتماعية، والاقتصادية، والأهداف التي تسعى لتحقيقها من جراء الحصول على تلك الضرائب. "النظرة الحديثة للضرائب ترتكز على (نظرية التضامن) التي نادى بها لوفبمرجر (**Loufemburger**) التي تقوم على أساس الاعتقاد بوجود مصلحة عامة مشتركة بين أفراد المجتمع تقوم الدولة على رعايتها وتأمينها لذا فإنها لابد

للدولة من موارد اقتصادية تتمكن بواسطتها من إشباع تلك الحاجات العامة وعلى هذا ، فمن حق الدولة أن تفرض الضرائب على أفراد المجتمع كمشاركة منهم في تحمل الأعباء العامة " (٤١).

٤ - الإصدار النقدي:

قد تلجأ الدولة للإصدار النقدي كمصدر من مصادر الإيرادات العامة لتغطية نفقاتها العامة ، والإصدار النقدي يعني إصدار كمية إضافية من النقود تستخدمها الدولة في تمويل نفقاتها العامة ، وتستند الدولة بهذا الصدد على سلطتها في الإشراف على النظام النقدي وتوجيهه وتحديد القواعد التي يسير بمقتضاها مع تعيين الكميات التي يمكن إصدارها من النقود. إن لجوء الدولة لهذا النوع من الإيرادات تثار حوله كثير من المحاذير لذلك يكون في أضيق الحدود. لأن عملية التوسع في الإصدار النقدي يترتب عليه مضاعفات منها ، ارتفاع مستوى الأسعار ، انخفاض القوى الشرائية للنقود وهذا يؤدي إلى التضخم ، لذلك نجد بعض المفكرين الاقتصاديين يطلقون على هذه الوسيلة "التضخم المالي"(٤٢).

٥ - القروض العامة:

القروض تعتبر من مصادر الإيرادات العامة التي تلجأ إليها الدولة لتغطية نفقاتها "يقصد بالقروض العامة المبالغ النقدية التي تستدينها الدولة أو هيئاتها العامة من البنوك أو الهيئات الخاصة أو الأفراد داخل الدولة أو خارجها مع التعهد برد أصولها وفوائدها منذ الحصول عليها حتى إعادتها إلى مقرضيها وفق الشروط المتفق عليها أي العقد الذي تم القرض بموجبه"(٤٣).

ولعل السؤال الذي يمكن أن يثار هنا هو إلى أي مدى يمكن للدولة اللجوء إلى هذا المصدر في سد العجز في الميزانية العامة خاصة أن معظم الدول النامية والمتقدمة تعاني من هذه الظاهرة في العصر الحديث. الواقع أن النظرية

الاقتصادية التقليدية ترى أن على الدولة اللجوء إلى هذا المصدر في الظروف الاستثنائية وعند الضرورة كالحروب ، والكوارث الطبيعية "لأن القرض يقتطع من مدخرات الأفراد التي قد يوجهونها إلى الاستثمار في القطاع الخاص ، مما يخفض من حجم الإنتاج نتيجة نقص عنصر رأس المال ويرفع من تكاليف الإنتاج وعلى هذا تعتبر القروض العامة إهداراً للمدخرات القومية" (٤٤) أما النظرية الحديثة ترى أن للقروض العامة فوائد كبيرة في الاقتصاد القومي وأنه بإمكان الدولة استخدامها لدفع عجلة التنمية الاقتصادية وزيادة الدخل القومي عند استعمالها في تمويل المشاريع الإنتاجية وضمن مستلزمات الخطة الاقتصادية العامة (٤٥).

الهوامش Notes

١- زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، (القاهرة: مطبعة جامعة القاهرة للكتب الجامعية ١٩٧٨م)، ص٥٨٦.

٢- قطب إبراهيم محمد، الموازنة العامة للدولة (الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٨م)، ص٩٠.

٣- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة (الرياض: مكتبة الصفحات الذهبية، ١٩٨٨م- ١٤٠٨هـ)، ص٤٠.

٤- محمد شاكر عصفور، المرجع السابق، ص ٤٢- ٤٣.

٥- محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة (حلب: مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، ١٩٨٢م)، ص٣٦٥.

٦- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص ٥٥٠.

٧- محمد شاكر عصفور، المرجع السابق، ص ٦١.

٨- عبد المعطي عساف، مبادئ الإدارة العامة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، (الرياض: جامعة الملك سعود، ١٤٠٣هـ) ص ٤٠.

٩- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص ٢٠٧ – ٢٠٩.

١٠- محمد شاكر عصفور، المرجع السابق، ص ٢٠٩ – ٢١١).

١١- محمد شاكر عصفور، المرجع السابق، ص ٢١٦.

١٢- محمد شاكر عصفور، المرجع السابق، ص ٢١٧.

١٣- محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص ٦١٨.

١٤- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص ٢١٧.

١٥- محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص ٦٢٠.

١٦- محمد سعيد فرهود، المرجع السابق، ص ٦٢١.

17- Felix A. Nigro and Lioyd G. Nigro, Modern Public Administration, (Harper & Row, Publishers, New York 1980) PP. 341-343.

١٨- محمد عبد الفتاح ياغي، مبادئ الإدارة العامة (الرياض: مطابع الفرزدق التجارية، ١٩٨٣م)، ص ٤١٧- ٤٤١.

١٩- إن أسلوب تحليل التكلفة الفعالية هو طريقة لتقييم البدائل المختلفة، يستعمل هذا المعيار عندما يكون الناتج (المخرجات) ليست على شكل نقدي ويصعب تقييمها بالنقود، أما أسلوب تحليل التكلفة العائد، طريقة لتقييم البدائل المختلفة تستعمل عندما يمكن تقدير كل من التكلفة والعائد في شكل نقدي. انظر محمد سعيد فرهود، علم المالية العامة، مع دراسة تطبيقية عن المملكة العربية السعودية، (الرياض: معهد الإدارة العامة، ١٤٠٢هـ) ص٦٢٩- ٦٣١.

٢٠- قطب إبراهيم محمد، الموازنة العامة للدولة (الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٨م)، ص ٤٣٣- ٤٣٤.

٢١- محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص ٦٣٦.

٢٢- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص٢٤٨- ٢٤٩.

٢٣- محمد شاكر عصفور، المرجع السابق، ص٢٥٣.

٢٤- محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص٦٤٦.

٢٥- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص٢٥٤.

٢٦- محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص٦٤٧- ٦٤٨.

٢٧- محمد سعيد فرهود، المرجع السابق، ص ٦٤٩.

٢٨- عبد الله الشيخ محمود طاهر، مقدمة في المالية العامة (الرياض: عمادة شؤون المكتبات – جامعة الملك سعود، ١٤٠٨هـ - ١٩٨٨م)، ص١٠٩.

٢٩- عمر علي حلبلب، المالية العامة ومصطلحاتها باللغات الثلاث العربية والإنجليزية والفرنسية (بيروت لبنان: المكتبة الشرقية، ١٩٨٥م)، ص ٢٩٩.

٣٠- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص ٢٨٢- ٢٨٣.

٣١- عبد الله الشيخ محمود طاهر، مقدمة في المالية العامة، مرجع سابق، ص١٢٧.

٣٢- محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص٦٨.

٣٣- عادل فليح العلي وطلال محمود كراوي، اقتصاديات المالية العامة (الموصل- الجمهورية العراقية: مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، ١٤٠٩هـ - ١٩٨٨م)، ص٩.

٣٤- محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص١٧٥- ١٧٨.

٣٥- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة ، مرجع سابق، ص ٣٤٦.

٣٦- حامد عبد المجيد دراز، مبادئ الاقتصاد العام، (مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية – جمهورية مصر العربية بدون سنة نشر)، ص ٥١.

٣٧- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، مرجع سابق، ص ٣٤٦.

٣٨- حلمي مجيد محمد الحمدي، المالية العامة، (طرابلس: منشورات الجامعة المفتوحة، ١٩٩٢م)، ص٢٨٩.

٣٩- حلمي مجيد محمد الحمدي. المرجع السابق، ص١٤٧.

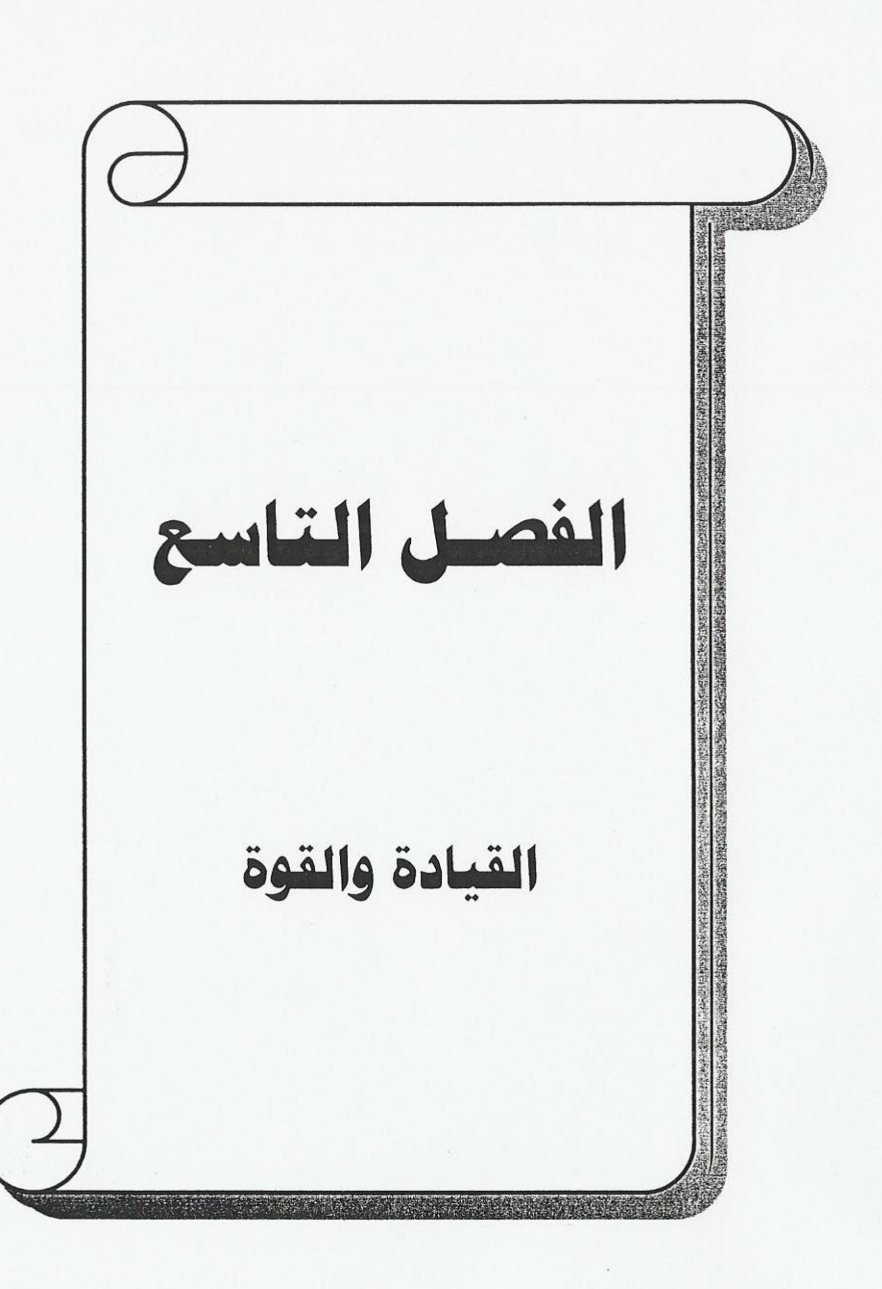
٤٠- عبد الله الشيخ محمود طاهر، مقدمة في المالية العامة، مرجع سابق، ص٢٠٢.

٤١- عادل فليح العلي وطلال محمود كردي، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص٢٦١- ٢٦٢.

٤٢- حلمي مجيد محمد الحمدي، المالية العامة، مرجع سابق، ص٢٣٧.

٤٣- عبد الله الشيخ محمود طاهر، مقدمة في المالية العامة، مرجع سابق، ص٢٧٢.

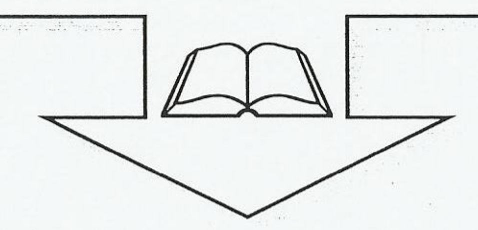
٤٤- حلمي مجيد محمد الحمدي، المالية العامة، مرجع سابق، ص٢٣٨.



أهداف الفصل التاسع

يهدف هذا الفصل إلى:

- التعرف على مفهوم القوة.
- استيعاب مصادر القوة.
- إدراك مفهوم القيادة.
- معرفة مناهج دراسة القيادة.
- التركيز على الإسهامات العلمية الحديثة.



القيادة والقوة

Leadership and Power

مقدمة : Introduction

يُعتبر مفهوم القيادة والقوة من أكثر المفاهيم الإدارية التي تمّ بحثها ودراستها خلال هذا القرن. هذه المجهودات أحدثت قناعة تامة بأن فعالية القيادة تُعتبر من المتغيرات الأساسية التي تحدد فعالية التنظيم. لكن هذه الدراسات أثبتت أيضاً أنه ليس من السهولة بمكان تحديد نمط قيادي معين كأفضل أسلوب قيادي ممكن للتأثير على المرؤوسين، في هذا الجزء من الكتاب سيتم مناقشة كلّ الجوانب المتعلقة بهذين المفهومين الإداريين القوة (**Power**) والقيادة (**Leadership**) .

أولاً : القوة: Power

تعريف القوة:

القوة عبارة عن علاقة متبادلة بين شخصين يحاول من خلالها الشخص الأول (A) توجيه سلوك الشخص الثاني (B) في الاتجاه المرغوب من قبل الفرد (A). إذاً القوة تعني محاولة فردية لإحداث تغيير في سلوك الآخرين.[1] علماً بأن هذا التغيير قد لا يكون مرغوباً فيه.

فعالية استخدام القوة: The Effective use of Power

حول استخدام القوة من قبَل القائد لحمل مرؤوسيه للقيام بعمل ما أو للتحكم في سلوكهم بالطريقة المرغوبة هناك منهجان. الأول قائم على أساس السيطرة من قبل القائد وجعل المرؤوسين دائماً في حالة ضَعفٍ واعتماد كلي على الرئيس. استخدام المكافأة والعقاب يُعتبر الأسلوب الرئيسي الذي يعتمد عليه القائد لبسط نفوذه وسيطرته على الأفراد ، إضافة إلى المركزية المطلقة وسرية

المعلومات داخل التنظيم. المنهج الثاني يقوم على أساس المشاركة والعمل بروح الفريق لتحقيق أهداف التنظيم مع الأخذ في الاعتبار أهداف منسوبيه. في مثل هذا الجو التنظيمي تنتعش روح المبادرة والابتكار والإبداع من قبل المرؤوسين للتعامل مع ما يعترض الجهاز من عقبات في سبيل تحقيق أهدافه. كما أن ولاء الأفراد في مثل هذه الحالة يوجَّه لأهداف المنظمة وغاياتها لا لشخص الرئيس. ووفاة هذا الشخص أو تركه للعمل لن يُحدث أزمةً تنظيميةً نظراً لفعالية أتباعه واستقلاليتهم.

مصادر القوة: Power Resources

ما هي المصادر التي يستمد منها الشخص قوته للتأثير على الآخرين وإحداث التغيير في سلوكهم وحملهم على وضع أوامره وتوجيهاته موضع التنفيذ حتى ولو لم تتفق مع رغباتهم. من هذه المصادر:

أولاً: قوة الثواب: Reward Power

قدرة القائد على تقديم ثوابٍ محسوس – ترقية، علاوة، منح إجازة...الخ- للمرؤوسين تمكنه من جعلهم يمتثلون لتوجيهاته وأوامره، ولكي يتحقق هذا الامتثال من قبل المرؤوسين لابد من توفر عدة شروط: [٢]

١- وجود معيار موضوعي لقياس مدى امتثال المرؤوسين لأوامر الرئيس يحدد أحقيتهم في الحصول على الثواب من عدمه.

٢- الوضوح في الطلب Request is Feasible : لابد أن يدرك المرؤوسون أن لديهم القدرة على القيام بما هو ضروري للحصول على الثواب.

٣- لابد أن يكون الثواب "الدافع" ذا قيمة لدى المرؤوسين ليوجّه سلوكهم إيجابياً وبما يتفق مع توجيهات الرئيس.

٤- الثقة بالرئيس: لكي يكون الثواب باعثاً لسلوك معين لا بد أن يكون الوعد بهذا الثواب صادراً من شخص محل ثقة ولديه القدرة على الوفاء بوعوده.

٥- تأثير الثواب على سلوك المرؤوسين يعتمد على طبيعة توجيهات القائد، وإدراك الفرد على أن الثواب عبارة عن رشوة Bribe للقيام بعمل غير أخلاقي Unethical قد يمنعه من الامتثال لهذه التوجيهات لتعارضها مع مبادئه وقيمه التي يؤمن بها.

ثانياً: القوة القسرية: Coercive Power

يستمد القائد قوته في هذه الحالة من قدرته على إيقاع العقاب – كإنهاء الخدمة، التوبيخ، الخصم...الخ – على الآخرين.

فعالية هذا الأسلوب التأديبي تعتمد على عدة اعتبارات: [٣]

١- للحدّ من سلوكيات المرؤوسين غير المرغوبة باستخدام الأسلوب القسري: لا بد من وجود قوانين توضح العقاب المترتب على أي تجاوز من قبل الأفراد.

٢- العدالة في تطبيق الأنظمة والقوانين التأديبية على أي فرد يستحقها.

٣- تقديم التحذيرات اللازمة للمتجاوز قبل الإيقاع الفعلي للعقاب.

٤- توخي الحيطة والحذر وعدم التسرع في إيقاع العقاب. فمن واجب القائد تفهم كل الظروف والملابسات المتسببة في دفع الفرد للوقوع في الخطأ.

٥- عدم المبالغة في إيقاع العقوبة وضرورة التوافق بين درجة العقاب ونوع المخالفة.

ثالثاً: القوة الشرعية: Legitimate Power

هنا يستمد الفرد قوته من موقعه في البناء التنظيمي، فالمركز القيادي يمنح صاحبه أحقية إصدار الأوامر ومطالبة الغير بتنفيذها. في بعض الحالات قد يكون هناك رفض من قبل المرؤوسين لبعض هذه التوجيهات لكن القيادة تستطيع تخفيف حدة هذا الرفض، إذا ما راعت الآتي: [٤]

١- يجب أن يصاغ الأمر بأسلوب مؤدّب لا يوحي بوجود فجوة أو فوارق بين المستويات.

٢- إيجاد أسلوب اتصال فعّال لإيصال التوجيهات والأوامر بوضوح إلى المرؤوسين للحدّ ن الجدل وتعدد التفسيرات.

٣- إذا كان هناك أيُّ احتمال للرفض من قبل المرؤوسين فلا بد للقائد من توضيح شرعية أوامره وتوجيهاته بالإشارة إلى الأنظمة والقوانين التي منحته هذا الحق.

٤- الاعتماد على أسلوب الإقناع لإبراز شرعية التوجيهات ولكسب تأييد أعضاء التنظيم المعنيين.

٥- إتباع القنوات الرسمية في إصدار الأوامر والتوجيهات لحمايتها من التصفية والتشوش المحتمل.

٦- المتابعة من قبل القائد لتوجيهاته لضمان تنفيذها ولحمايتها من أن يتم تجاهلها من قبل المرؤوسين.

رابعاً: القوة التخصصية : Expert Power

يستمدّ القائد قوته في هذه الحالة من معرفته ومهاراته الفنية العالية. لكنّ امتلاك القائد لهذه المهارات لا يكفي في حد ذاته، فلكي يكون هذا القائد أكثر تأثيراً على مرؤوسيه لا بدّ أن يستشعر ويدرك هؤلاء المرؤوسون أهمية هذه القدرات القيادية كما أن استخدام القوة التخصصية من قبل القائد لابد أن تقوم على الأسس الآتية: (٥)

١- لابد من إحاطة رفاق العمل، المرؤوسين والقادة بالمستوى التعليمي وخبرات الشخص التخصصية، بمعنى آخر لابد أن يتكون لدى هؤلاء انطباع معين عما يمتلك من قدرات.

٢- الثقة لدى المرؤوسين فيما يمتلك القائد من مهارات وخبرات.

٣- إظهار ما لدى القائد من مواهب وقدرات لمواجهة المشاكل والأزمات.

٤- لابد أن يكون لدى القائد القدرة على إقناع مرؤوسيه بأهمية ما لديه من مهارات تخصصية.

٥- لابد للقائد أن يحترم آراء المرؤوسين وأن يبتعد عن سلوك الكبر والتعالي أثناء تفاعله معهم.

خامساً: القوة المرجعية : Referent Power

يقوم هذا النوع على أساس الإحساس الشخصي المتولّد لدى الأفراد تجاه القائد. فالقائد قد يُحترم وتُنفّذ توجيهاته نظراً لإعجاب أو محبة مرؤوسيه له، هذا الولاء تجاه القائد ينمو ببطء مع مرور الزمن. وغالباً ما يتأثر بطريقة معاملة الرئيس لأتباعه وما يبديه من اهتمام أثناء تعامله مع احتياجاتهم.

سادساً: قوة المعلومات : Information Power

امتلاك المعلومات والتحكم في قنوات توزيعها تعتبر من الأسس الرئيسية التي يعتمد عليها القائد في التأثير على أتباعه. هذه المعلومات قد ترتبط بما يجري داخل المنظمة من أنشطة إضافة إلى علاقة المنظمة ببيئتها الخارجية.

توزيع القوة: Power Distribution

نتيجةً للعديد من الدراسات والأبحاث توصّل ديفيد ماكليلاند. (D. McClilland) إلى أن القيادةالديمقراطية القائمة على أساس مشاركة المستويات الإدارية المختلفة في صناعة القرار تُعتبر أكثر فعالية من الأسلوب القيادي التسلطي(٦). أسلوب توزيع السلطة وإعطاء الصلاحيات لأعضاء التنظيم عملية نسبية تختلف من موقف لآخر داخل المنظمة الواحدة ومن منظمة لأخرى حسب الفلسفة الإدارية التي تؤمن بها القيادة. الشكل رقم (١/٩) يوضح العلاقة بين الصلاحيات التي يحتفظ بها القائد لنفسه وما يسمح به من مشاركة لمرؤوسيه، الأسلوب القيادة (٠/١) يحتفظ القائد بكل الصلاحيات اللازمة لاتخاذ القرار. غالباً ما يكون الدافع وراء هذا الأسلوب القيادي الدكتاتوري هو الحاجة إلى القوة من قبل القائد (Need For Power).

في هذه الحالة يجرّد المرؤوسين من كل الصلاحيات ويسود جوّ من التوتر، العداء والإحباط، إضافة إلى عدم الرغبة في وضع قرارات الرئيس موضع التنفيذ. على النقيض من ذلك السلوك القيادي (١/٠) أو ما يطلق عليه بالقائد الاجتماعي حيث يتخلى القائد عن كل المسئوليات القيادية ويفوضها إلى مرؤوسيه. هذا الأسلوب قد لا يكون فعالا خاصة إذا ما أسيء استخدامه من قبل من فُوضت لهم السلطة. يتوسط هذين المنهجين الأسلوب القيادي الديمقراطي (٦ر./٤ر./٤ر./٦ر.). ويتميز هذا الأسلوب بنوع من التوازن فيما يتمتع به القائد من صلاحيات وما يمنح لمرؤوسيه.

شكل رقم (١/٩)

توزيع القوة "السلطة"

قائد	٠	١ر.	٢ر.	٣ر.	٤ر.	٥ر.	٦ر.	٧ر.	٨ر.	٩ر.	١	قائد
مرؤوسين	١	٩ر٠	٨ر٠	٧ر٠	٦ر٠	٥ر٠	٤ر٠	٣ر٠	٢ر٠	١ر٠	٠	مرؤوسين
	١/٠					٥ر٠/ ٥ر٠						

المصدر: .M. Sashkin "Organizational Behavior: Concepts and Experiences" Virginia Aprentice-Hall Com (1984). P. 229.

ثانياً: القيادة: Leadership

تعريف القيادة:

القيادة تعني عملية التأثير على الآخرين لتوجيه جهودهم لتحقيق أهداف الجماعة[٧]. كما عرِّفت بأنها تعني عملية استخدام القوة لإحداث نوع من التأثير في الغير. فهناك شبه إجماع على أن القيادة تعني عملية التأثير في الأنشطة الفردية أو الجماعية وتوجيهها لتحقيق الأهداف المنشودة في موقف ما. من هذه التعاريف يتضح أن أي محاولة للتأثير على سلوك فرد أو مجموعة من الأفراد وتوجيهها لتحقق غايات معينة يُعتبر نشاطاً قيادياً سواء كان في منظمات اقتصادية، سياسية، إدارية، تعليمية، صحية، أو حتى على مستوى العائلة والأصدقاء.

هناك بعض الاختلاف بين مفهوم القيادي (Leadership) والإدارة (Management). فالإدارة تعكس وجود نوع من السلطة الرسمية أعطيت للفرد لكي يطلب من الآخرين وضع أوامره وتوجيهاته موضع التنفيذ، بينما القائد يستمد قدرته على التأثير في سلوك وتصرفات الآخرين من مصادر متنوعة.. تجعل من هذا القائد شخصاً موثوقاً به وجديراً بكسب الاحترام والطاعة. تمتُع المدير بالصلاحيات اللازمة قد تمكنه من إنجاز العمل كما يجب. لكن إذا رغب في دفع مرؤوسيه إلى مستوى أداء أعلى مما هو مطلوب فقد يحتاج إلى مهارات قيادية لإحداث هذا التغيير.

مناهج دراسة القيادة: Leadership Approaches

هناك منهجان أساسيان لدراسة القيادة الإدارية تتمثل في الآتي:

أولاً: منهج السمات: Trait Approach

ركز هذا المنهج على إمكانية حصر سمات وخصائص معينة تميز القائد من غيره من الأشخاص. فعالية القائد تعتمد على ما يتصف به من خصائص جسمية، عقلية، قدرة على الاتصال وبناء علاقات جيدة مع مرؤوسيه، ذكاء، فطنة.. الخ. توفر هذه القدرات الشخصية تجعل من الفرد قائداً ناجحاً في كل الظروف والمواقف، وعدم توفُر هذه الخصائص في كل الأفراد جعل القيادة تنحصر في أشخاص معينين. لذا فقد تجاهل هذا المنهج:

١- أهمية التدريب كأحد الأساليب الفعّالة لتنمية المواهب والقدرات القيادية لدى الأشخاص العاديين.

٢- صعوبة قياس هذه السمات خاصة أن وجودها في الشخص نسبي قد يختلف من وقت لآخر حسب المراحل التي يمر بها نمو شخصية هذا الفرد.

٣- عدم وجود اتفاق على عدد هذه السمات التي لابد من توفرها في القائد الفعال.

ثانياً: المنهج الموقفي: Situational Approach

العديد من الدراسات خلال النصف الأول من هذا القرن لم تستطع الوصول إلى سمة معينة أو مجموعة من السمات التي تميز القائد من سواه.[٨] بل تأكد من خلال الدراسات الميدانية (Empirical Studies) أن القيادة عبارة عن عملية ديناميكية تحكم بمجموعة من المتغيرات منها ما هو مرتبط بالموقف، المرؤوسين، وبالقائد نفسه.[٩] هذا المنهج يركز على سلوك القائد وأعضاء المجموعة التي يرأسها وليس على ما يتميز به من سمات واستعدادات موروثة، إضافة إلى معطيات الموقع وما يتطلب من قدرات قيادية قد تتوفر لدى الشخص في موقف دون آخر. لذلك فكفاءة القائد وفعالية الدور الذي يقوم به ممكن أن تمر بعمليات تحديث من خلال إلحاقه ببرامج تعليمية ودورات تدريبية لتنمية قدراته القيادية لمواجهة الأحداث والمواقف المتباينة التي يصادفها في حياته العملية.

التطور الفكري لمفهوم القيادة:

كما تمت الإشارة إليه في تعريفنا للقيادة بأنها عبارة عن عملية تأثير في سلوك الأفراد والجماعات وتوجيههم لتحقيق الأهداف المنشودة. فالقيادة إذاً تعمل على تحقيق الأهداف من خلال الأفراد، والجماعات ولذلك لابد أن يهتم القائد بأمرين:

١- المهام : (Tasks).

٢- الجانب الإنساني (Human Relationships).

لذا حاول بعض الكتّاب والمهتمين في حقل الإدارة التركيز على أحد هذين المتغيرين بينما عمل البعض الآخر على إبراز أهمية الأسلوب القيادي الذي يعمل على إيجاد نوع من الموازنة بينهما.

حركة الإدارة العلمية : Scientific Management Movement

يُعتبر فردريك تايلور من أشهر منظري أوائل هذا القرن في هذا المجال. فقد قامت دراسته العلمية للإدارة على افتراض أن الوسيلة الوحيدة لزيادة الإنتاج هي التركيز على إجراءات وطرق العمل، لذا فُهِم مبدأ الإدارة العلمية على أنها محاولة لاستغلال طاقات الأفراد من قبل القادة والتعامل معهم كأي متغير آخر من مقومات الإنتاج من آلات، مباني، أثاث، وقت، مواد خام..الخ. من خلال دراسة الوقت والحركة يستطيع القائد تحديد معايير الأداء لتحقيق الأهداف التنظيمية. فمهمة القائد إذاً هي التركيز على احتياجات المنظمة وكيفية تحقيق أهدافها، بدون بذل أي مجهود لمعرفة احتياجات الأشخاص ودوافع العمل لديهم.

حركة العلاقات الإنسانية : Human Relations Movement

أشهر مفكري هذه الحركة التون مايو (Elton Mayo) وفريقه، قد أبرزوا أهمية الجانب الإنساني (Human affairs) كأحد المتغيرات الرئيسية التي تؤثر في كفاءة التنظيم. مراعاة الجانب الإنساني والعلاقات الاجتماعية تُعتبر من المصادر الرئيسية التي يستمد القائد منها قوته وقدرته على التأثير في سلوك مرؤوسيه. فالقيادة، كما يراها هؤلاء المنظرون، نظام تعاوني مهمة القائد فيه تنحصر في تنسيق جهود كل العاملين واستثمار ما بهم من طاقات وقدرات والعمل على تنميتها لما يخدم مصلحة التنظيم ويحقق أهدافه. إضافة إلى التركيز على حاجات الأفراد (Individual Needs) وتوجيه سلوكهم من خلال سد هذه الحاجات.

كما يتضح من عرضنا السابق: ركزت الإدارة العلمية على الإنتاجية "المهام" بينما اهتمت المدرسة الإنسانية بالعلاقات الفردية "الأشخاص".

كل الدراسات والأبحاث المهتمة بموضوع القيادة منذ ذلك التاريخ، ردود الفعل بين المدرسة العلمية والإنسانية، حتى الآن أكدت على أهمية هذين الجانبين كمتغيرين أساسيين يحددان مدى فعالية القيادة الإدارية.

نموذج الاستمرارية في القيادة لتنبوم وشمدت : Tannenbaum & Schmidt

كان هناك شبه إجماع على أن القائد يؤثر في سلوك مرؤوسيه بإحدى طريقتين:

(١) القائد الذين يهتم بالمهام يملي على مرؤوسيه ماذا يعملون وكيف يعملون من خلال الأنظمة والقوانين الرسمية. هذا النمط القيادي يميل إلى الدكتاتورية في التعامل مع منسوبي التنظيم.

(٢) السلوك القيادي الديمقراطي يهتم بالعلاقات الإنسانية وبالأفراد وحاجاتهم ويعتمد هذا النصف من القادة على المشاركة مع مرؤوسيهم سواء في رسم الخطط أو وضعها موضع التنفيذ كأحد أساليب التأثير وتوجيه سلوك المرؤوسين.

الفرق بين هذين النمطين من أنماط السلوك القيادي قائم على تحديد القائد لمصادر قوته واعتقاده فيما يتعلق بطبيعة النفس البشرية، فالقائد المتسلط يعتقد بأهمية مركزه الوظيفي كأحد المصادر الرئيسية لقوته، وهذا الإحساس يوجه سلوكه ويجعله ينظر للآخرين بنظرة فيها نوع من الشك وعدم الثقة.

الرقابة الصارمة، التهديد، الحوافز المادية، الحرمان تعتبر الدوافع الأساسية للسلوك لدى هذه الفئة من القادرة. النمط القيادي الديمقراطي بُني على افتراض أن المصدر الأساسي لقوة القائد هو الجماعة التي يشترك معها في أداء العمل، بناء الثقة، المشاركة الفعالة واستثمار ما به من طاقات، تدفع لمزيد من العطاء.

تنبوم وشميدت: (Tannenbaum & Schmidt) حددا العديد من أنماط السلوك القيادي بين هذين النقيضين، من القيادة التسلطية على جانب إلى القيادة الديمقراطية المطلقة على الجانب الآخر. اختيار المدير من بين هذه الأنماط السلوكية يحدده العديد من المتغيرات المرتبطة بالموقف، طبيعة القرار، نوعية

المرؤوسين، الفلسفة الإدارية التي تؤمن بها المنظمة وأخيراً درجة نضج القائد ومقومات شخصيته، هذه الأنماط موضحة بشكل رقم (٢/٩) وتتمثل في:

١- قائد يتخذ القرار ثم يعلنه على مرؤوسيه: في هذه الحالة يحدد الرئيس المشكلة، يجمع ما يحتاج من معلومات، يضع البدائل الممكنة، يضع معايير المفاضلة، ثم يختار البديل الذي يراه مناسباً لحل المشكلة ويطلب من المعنيين في التنظيم تنفيذه.

٢- قائد يتخذ القرار ويحاول إقناع المرؤوسين بفعاليته: نفس السلوك القيادي السابق إلا أن الرئيس يحاول كسب تأييد أتباعه للقرار المتخذ.

٣- قائد يقدم أفكاراً (Ideas) ويطلب من المرؤوسين التفكير بشأنها: لا يختلف هذا الأسلوب كثيراً عن سابقيه: فالمدير يقدم الأفكار ويتخذ القرار الذي يراه مناسباً، لكنه يزيد على ذلك دعوة المرؤوسين لإثارة التساؤلات حتى يضمن استيعاب وفهم القرار من قبلهم.

٤- القائد يقدم قراراً مبدئياً قابلاً للتعديل: يحدد القائد البدائل الممكنة ويختار من بينها ما يراه مناسباً ثم يقدمه إلى مرؤوسيه ويطلب منهم مناقشته وإدخال التعديلات اللازمة. هذا الأسلوب القيادي يتّسم بنوع من التوازن بين استخدام القائد للسلطة والسماح للمرؤوسين بالمشاركة وإبداء الرأي.

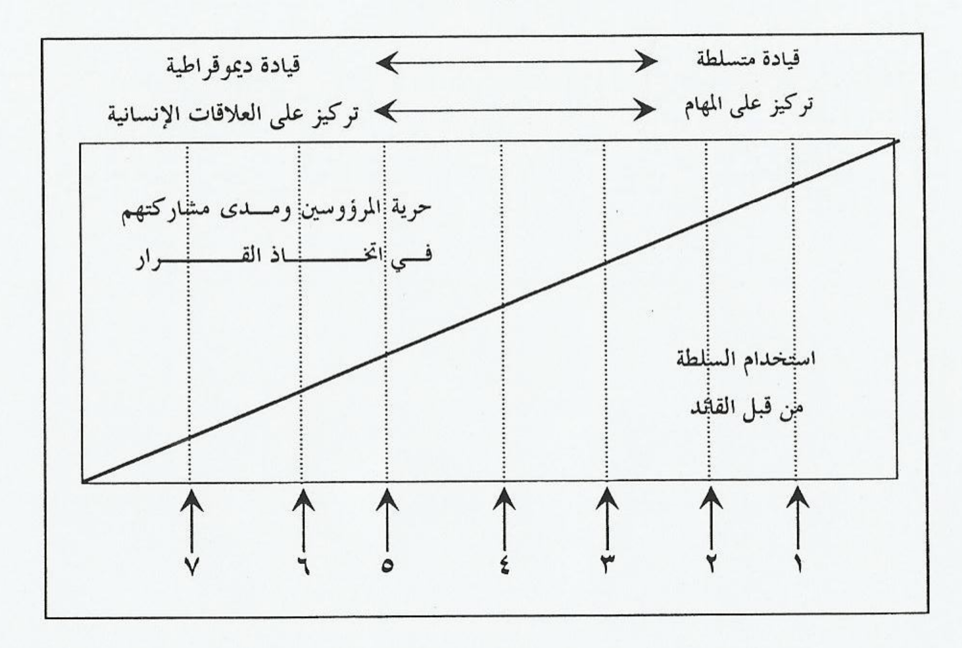
٥- المدير يحدد المشكلة ويطلب من المرؤوسين تقديم ما لديهم من اقتراحات ثم يتخذ القرار. هذا الأسلوب القيادي يسمح بدرجة عالية من المشاركة من قبل المرؤوسين، فعلى الرغم من أن القائد سيكون هو متخذ القرار في نهاية الأمر إلا أن اقتراحات وآراء المرؤوسين تساعد على إيجاد بدائل أكثر تنوعاً. إضافة إلى زيادة حماس المشاركين في وضع البديل المقترح موضع التنفيذ.

٦- المدير يحدد الإطار العام للمشكلة ويطلب من المرؤوسين اتخاذ القرار: في هذه الحالة يفوّض المدير معظم الصلاحيات لأفراد المجموعة، فهم الذين يضعون البدائل، ويحددون معايير الاختيار ثم يختارون البديل المناسب، ويقتصر دور المدير على تحديد وإبراز المشكلة.

٧- ضمن الأهداف والسياسات العامة للمنظمة يسمح القائد لمرؤوسيه بحرية التصرف، ويمثل هذا النمط القيادي أعلى درجات الديمقراطية، فنظراً لوصول المرؤوسين إلى إعطائهم حرية كاملة في تحديد ما يعترضهم من مشكلات وتحليلها وجمع المعلومات اللازمة، وضع البدائل واختيار ما هو أنسب وما يتفق مع أهداف وغايات المنظمة.

شكل رقم (٩/٢)

الاستمرارية في القيادة



إنّ الاختيار من بين هذه الأنماط السلوكية يعتمد على عدة اعتبارات منها ما هو متعلق بالمدير نفسه كنظرته لمساعديه ومدى قدرتهم على اتخاذ القرارات، أهمية العمل وقيمته بالنسبة للمدير، الثقة في المرؤوسين، اتجاهات المدير القيادية، رغبة المدير في أن يراقب نفسه سير واتخاذ القرارات. وأخرى متعلقة بالمساعدين، كرغبتهم في الاستقلالية من عدمها، نضجهم الشخصي، ما يتمتعون به من قدرات وخبرات في أداء العمل، مستواهم العلمي والثقافي. أخيراً الوقت المتاح وطبيعة المهمة التي يتعلق بها القرار تعتبر أحد المتغيرات التي تؤثر في اختيار المدير لأسلوب قيادي دون آخر.

نموذج فيدلر الموقفي للقيادة: Fiedlers Contingency

بإجراء العديد من الدراسات والأبحاث توصل فيدلر إلى أن القائد ذا التركيز على المهام (**Task oriented Leader**) قد يكو فعّالاً في حالات دون أخرى كذلك الحال بالنسبة للقائد الاجتماعي (**People oriented Leader**). والموقف، كما يرى فيدلر، يمثل المتغير الثالث الذي يحدد مدى فعالية القيادة.

حدّد فيدلر ثلاثة عوامل رئيسية تحكم مدى تأثير القائد وتحكُمه في مجال العمل:[١٠]

١- **علاقة الرئيس بجماعات العمل**: تتراوح هذه العلاقة من جيدة إلى سيئة وتؤثر بطريقة مباشرة في كفاءة القائد وقدراته على التأثير في سلوك وتصرفات وأداء مرؤوسيه. فالقائد الذي يحظى بتأييد ودعم أعضاء المجموعة لا يحتاج إلى مصادر قوة أخرى ليكون عنصراً مؤثراً.

٢- **هيكلة العمل** (**Task Structure**): وضوح خطوات العمل وإجراءاته من العوامل التي تساعد على إنجازه. لذلك يرى فيدلر أن بناء هيكل تفصيلي للعمل يساعد القائد على معرفة ما يجب عمله والكيفية التي يتم بها ويتم التحكم في المواقف بدرجة عالية.

٣- قوة المنصب (**Position Power**): مصدر قوة القائد في هذه الحالة هو السلطة القانونية (**Legitimate authority**) الممنوحة له بحكم وجوده على قمة

الهيكل الهرمي للمنظمة، وأحقيته في طلب الآخرين وضع أوامره وتوجيهاته موضع التنفيذ.

لإيجاد علاقة بين الأسلوب القيادي المتُبع ودرجة التحكم في الموقف يرى فيدلر:[١١] كما يتضح من شكل رقم (٣/٩).

أولاً: إذا كانت لدى القائد قدرة عالية في التحكم في المواقف بمعنى أنه يتمتع بدعم المجموعة والمهام محددة، إضافة إلى تأثيره القوي المستمد من منصبه القيادي، في هذه الحالة الأسلوب القيادي المتميز بالتركيز على المهام والإنتاجية يكون أكثر فعالية.

ثانياً: في حالة انعدام دعم المجموعة للقائد، وعدم وضوح الأعمال والمهام إضافة إلى ضعف السلطة الممنوحة للقائد من مركزه الوظيفي يكون الأسلوب القيادي الأمثل أيضاً بالتركيز على الأداء.

ثالثاً: في الموقف المعتدل والمتمثل في دعم وتأييد المجموعة للقائد لكن من عدم وضوح المهام أو العكس أو تمتع القائد بسلطة رسمية لكن بدون دعم المجموعة.

يرى فيدلر أن الأسلوب القيادي الأكثر فعالية هو التركيز على الجانب الإنساني والاجتماعي في العمل.

نموذج الشبكة الإدارية : The Managerial Grid

اعتمد بليك وموتون (Blake & Mouton) على متغيرين أساسين لتحديد خمس مجموعات من أنماط السلوك القيادي. درجة اهتمام المدير بالعمل والإنتاج وتمثل المحور الأول، ومدى تركيزه على الجانب الإنساني يمثل المتغير الآخر.[١٢] كما يتضح من الشكل رقم (٤/٩) يمثل المحور الأفقي مدى الاهتمام بالإنتاج بينما يبرز المحور الرأسي اهتمام المدير بالعاملين والعلاقات الاجتماعية. سلوك القائد، كما يراه بليك وموتون، لا يخرج عن كونه مزيجاً من الاهتمام بهذين العنصرين ويحتل أحد المربعات الواحد والثمانين التي تضمها الشبكة. أبرز هذه الأنماط القيادية ممكن إيجازها في الآتي:

١- النمط القيادي (١/١) : يميز هذا الأسلوب القيادي بالسلبية حيث ينعدم الاهتمام بالإنتاج والعاملين على حد سواء. وغالباً ما يفشل هذا النمط القيادي في تحقيق أهداف التنظيم ومنسوبيه.

٢- النمط القيادي (١/٩) : يعمل هذا الصنف من القادة على إيجاد جو اجتماعي مُفعم بالعلاقات الحميمة والصداقات وينعدم الاهتمام بالعمل ويهتمون بالعاملين وتلبية رغباتهم، وتنمية قدراتهم ومهاراتهم، لكن اهتمامهم بالعمل يتضاءل.

٣- النمط القيادي (٩/١) : يبلغ الاهتمام بالإنتاج والعمل ذروته من قبل هذه المجموعة الإدارية، فهم يركزون على معدلات الإنتاج وجوانب العمل الفنية والرقابة الدقيقة. لكنهم يتجاهلون العنصر البشري كأحد المتغيرات الإنتاجية المهمة. هذا الأسلوب القيادي قد يحقق نجاحا على المدى القصير، لكن سرعان ما يتزايد مستوى الإحباط لدى العاملين وتتأثر درجة ولائهم للتنظيم مما ينعكس سلباً على مستوى الأداء.

شكل رقم (٣/٩)

المتغيرات الموقفية لفيدلر

درجة التحكم في الموقف	عالي ←	معتدل	→ منخفض
	فعالية القيادة		
- النمط القيادي:			
- نمط قيادي اجتماعي.	منخفض	جيد	منخفض
- نمط قيادي إنتاجي.	جيد	منخفض	جيد

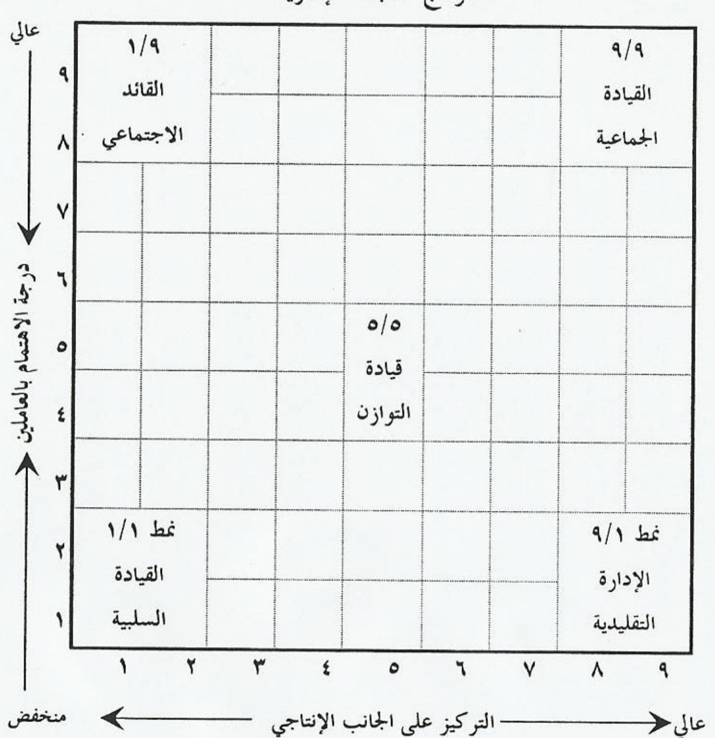
المصدر: عبد الله الطجم، طلق السواط "السلوك التنظيمي: المفاهيم – النظريات – التطبيقات" (جدة: دار النوابغ للنشر والتوزيع ١٤١٥هـ)، ص ١٨٣.

٤- النمط القيادي (٥/٥) : يتحقق التوازن من خلال تبني هذا الأسلوب القيادي، فالمدير يهتم بالإنتاجية والعاملين على حدّ سواء دون التركيز على جانب دون آخر. ويعتبر هذا الأسلوب منتصف الطريق (Middle Road) إلى المستوى المثلث في القيادة.

٥- النمط القيادي (٩/٩): يعمل القياديون في هذا المستوى على استثمار الطاقات الكامنة بالعنصر البشري وتوظيفها لما يخدم مصلحتهم ويحقق أهداف التنظيم. من خلال العمل الجماعي (Team Work) المبني على الثقة والاحترام المتبادل بين القائد ومرؤوسيه. يستطيع القائد في هذا المستوى تحقيق أعلى معدلات الإنتاج وتلبية احتياجات وتطوير قدرات ومواهب الأفراد إضافة إلى بناء روح الولاء والحماس للمنظمة وأهدافها.

شكل رقم (٤/٩)

نموذج الشبكة الإدارية



نموذج الثلاثة أبعاد لهرسي وبلانتشرد : Hersey & Blanchard

يرى هرسي وبلانتشرد (Hersey & Blanchard) أن هناك ثلاثة أبعاد رئيسية تحدد النمط القيادي الأكثر فعالية،(١٣) هذه الأبعاد هي:

١- اهتمام القائد ودعمه للمرؤوسين (Relationship Behavior).

٢- مدى تركيز القائد على المهام (Task Behavior).

٣- مستوى الاستعداد والنضج الوظيفي (Task Maturity) لدى المرؤوسين.

يقصد بدرجة النضج هذه قدرات (Abilities) ورغبات (Willingness) الأفراد في تحمل المسئولية والقيام بأداء العمل. فالفرد أو المجموعة قد يكونون على درجة عالية من النضج للقيام بعمل ما لكن ليس كذلك لأداء مهام أخرى.

لذا يرى هرسي وبلانتشرد أن الأسلوب القيادي المتبع في الحالة الأولى لابد أن يختلف عن سلوك القائد مع نفس الأشخاص في الحالة الثانية.

بناءً على هذه المتغيرات هناك أربعة أنماط قيادية تتحدد فعالية كل منها بدرجة النضج لدى المجموعة. والقائد ينتقل من أسلوب إلى آخر حسب تحول مرؤوسيه من درجة اللا نضج إلى مرحلة النضج الكامل فيما يتعلق بعمل أو مهمة معينة. علماً بأن درجة النضج عملية نسبية تتدرج من مستوى أقل من متوسط، متوسط، فوق المتوسط إلى مرتفع.

كما يتضح من الشكل رقم (٥/٩) هذه الأنماط السلوكية الأربعة هي:(١٤)

أولاً: الأسلوب القيادي القائم على التوجيه المباشر للمرؤوسين Telling).

فالقائد هو الذي يحدد الأهداف والدور الذي يقوم به كل فرد – ماذا يعمل، متى يعمل، أين يعمل وكيف يعمل – هذا الأسلوب القيادي يكون أكثر فعالية في الحالات الآتية:

١- عندما يكون مستوى النضج الوظيفي لدى المرؤوسين أقل من المتوسط.

٢- عندما يحتاج هؤلاء المرؤوسين إلى تفصيلات واضحة وتوجيهات محددة فيما يتعلق بأداء العمل.

٣- انعدام الرغبة لدى الجماعة في تحمّل المسئولية.

المبالغة في التركيز على الجانب الاجتماعي مع أشخاص في هذا المستوى من النضج قد يفسَّر على أنه تساهل من قبل القائد، والأهم من هذا على أنه مكافأة على مستوى أداء غير جيد. لذا فعالية القيادة في هذه الحالة تتطلب التركيز على الإنتاجية والأداء أكثر من العلاقات الإنسانية.

ثانياً: النمط القيادي الثاني:

يقوم على أساس إيجاد نوع من التوازن بين التركيز على العمل ومراعاة ودعم الجانب الإنساني، يكون هذا الأسلوب فعالاً عندما يكون لدى منسوبي التنظيم الرغبة في الأداء الجيد لكن تنقصهم القدرات والخبرات والمهارات اللازمة للقيام بالعمل كما يجب، وتحمّل مسئولية في هذه الحالة يلزم القائد بمايلي:

١) التوجيه الفعّال لمرؤوسيه.

٢) مساندتهم ودعمهم نفسياً لتعزيز رغبتهم وحماسهم في أداء العمل.

٣) بناء قوات اتصال فعالة ذات اتجاهين بين القائد وأتباعه لشرح وإقناع المرؤوسين بأهمية توجيهاته والإجابة على استفساراتهم.

ثالثاً: الأسلوب القيادي المبني على المشاركة: (Participating Style)

هذا الأسلوب القيادي أكثر فعالية عندما يكون لدى الأفراد القدرة على الأداء الجيد لكن الرغبة معدومة نظراً لانعدام الأمن والثقة بين الأطراف وأيضاً عندما تكون دوافع العمل منخفضة. مستوى النضج لدى الأفراد في هذه المرحلة معتدل إلى فوق المتوسط وكل ما يحتاجونه هو إفساح المجال لهم للمشاركة الفعالة في كافة الأنشطة التنظيمية، والأسلوب القيادي المبني على الثقة والعلاقات الجيدة بدلاً من التوجيه وإصدار الأوامر.

رابعاً: أسلوب التفويض: (Delegating Style)

عندما تصل درجة نضوج المرؤوسين إلى مستوى غالٍ بمعنى أن لديهم القدرة والرغبة والثقة في النفس على القيام بواجباتهم وتحمّل المسئولية بكل فعالية، يصبح أسلوب التفويض أفضل الأساليب القيادية. مسئولية القائد تنحصر في رسم السياسات العامة والخطط ويترك كيف ومتى تُنَفذ للمرؤوسين الذين هم على درجة عالية من النضج النفسي (Psychologically Mature) وليسوا في حاجة إلى دعم اجتماعي.

دراسة جامعة متشجن: Michigan Leadership Studies

العديد من الدراسات أجريت بمركز الأبحاث بجامعة متشجن خلال العقدين الرابع والخامس من القرن الماضي. استخدمت في هذه الدراسات طريقة الاستقصاء لجمع معلومات عن السلوك العام الذي يصف كيف يقود القائد الإداري الناجح مرؤوسيه. كانت تلك الدراسات والأبحاث تهدف إلى معرفة ما هو النمط أو الأسلوب القيادي (Leadership Style) الأكثر فعالية في التأثير على أداء المرؤوسين. لذا تم التركيز على تحديد العلاقة بين سلوك القائد ومستوى الأداء لدى مرؤوسيه. توصلت هذه الدراسة إلى أن هناك أساليب متعددة للقيادة تنحصر بين أسلوبين:

١- القائد الأكثر اهتماماً بالإنتاجية (Task Oriented Leader) ويتميز أسلوب القيادي بالآتي:

أ- الرقابة والإشراف المباشر.

ب- الاهتمام بالكميات المنتجة من العمل.

ج- التركيز على الجودة.

د- استخدام الأفراد كوسيلة لرفع المستوى الإنتاجي.

هـ- الاعتماد على الأنظمة واللوائح لتحقيق الأهداف السالفة الذكر.

٢- القائد الأكثر اهتماماً بالجانب الإنساني والعلاقات الاجتماعية (People Oriented Leader) وهو القائد الذي يتميز أسلوبه بالآتي:

(أ) يهتم بشؤون العاملين.

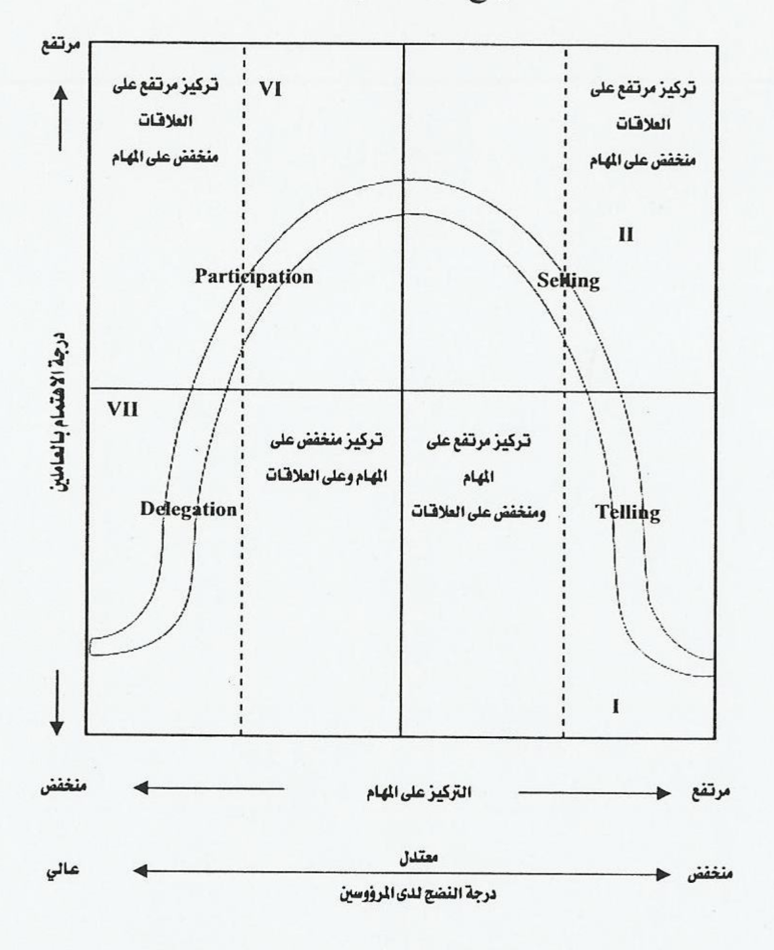
(ب) بناء العلاقات الجيدة والصداقة.

(ج) تنمية قدرات العاملين وحل مشاكلهم.

(د) يفضل العمل الجماعي والرقابة الذاتية.

شكل رقم (٩/٥)

نموذج القيادة الظرفية



المصدر:

Hersey P. and K. Blanchard: "Management of Organizational Behavior" (New Jersey: Prentice-Hall, Inc. 1982). P.152.

بناء على هذه النتائج رأى الباحثون أنّ: (١٥)

أولاً: الأسلوب القيادي الأكثر اهتماماً بالجانب الإنساني أكثر فعالية في تحسين الأداء وزيادة الإنتاجية.

ثانياً: القيادة الفعالة هي التي تركز على مهام التخطيط، التنسيق، والأعمال الإشرافية وتترك القيام بالأعمال الجزئية للمرؤوسين.

ثالثاً: القائد الفعال هو الأكثر دعماً ومساعدة ومراعاة لاحتياجات الأفراد.

رابعاً: القيادة الفعالة تعتمد على الإشراف العام وليس المباشر.

خامساً: الأسلوب القيادي الفعال هو ذلك الأسلوب الذي يسمح بنوع من الاستقلالية (Autonomy) للمرؤوسين ليختاروا الطريقة التي يؤدون أعمالهم بها.

نظرية طريق الوصول إلى الهدف: Path-Goal Theory

بنى روبرت هارس (R. House) نظريته هذه على أساس مبدأ التوقع (Expectancy Theory). تحقيق الفرد في هذه الحالة للأهداف التي يصبو إليها مرهون برفع أدائه إلى مستوى معين تحدده المنظمة، دور القائد في هذه الحالة يتم من خلال:

١- إبراز أهمية الأهداف التي يرغب الأفراد تحقيقها.

٢- جعل هذه الأهداف ذات قيمة ومعنى في نظرهم.

٣- مساعدة المرؤوسين في توضيح هذه الأهداف وإبرامها.

٤- ربط أهداف الأفراد بمستوى إنتاجي معين.

٥- العمل بجدية ومساعدة المرؤوسين لتحقيق هذه الأهداف الخاصة ضمن الأهداف العامة للتنظيم.

الهوامش

Notes

1- S. William, T. Michell and P. Brintbarum, Organization Theory A Structural and Behavioral Analysis (Illinois: IRWIN, INC. 1981), P. 132.

2- G. Yuki, Leadership In Organizations (New Jersey: Prentice-Hall, Inc. 1981) P. 44-58.

3- Ibid, P. 55.

4- Ibid, P. 49.

5- Ibid, P. 47.

6- Ibid, P. 48.

7- P. Hersey and K. Blanchard Management of Organizational Behavior, Utilizing Human Resources (New Jersey: Prentice-Hall, Inc. 1982), P. 83.

8- Ibid, P. 84.

9- Ibid, P. 82.

10- M. Sashkim and W. Morris Organizational Behavior: Concepts and Experiences (Virginia: Prentice-Hall Com. 1984). P. 276.

11- Ibid, P. 277.

12- Ibid, P. 278.

13- Hersey and Blanchard, P. 152.

14- Ibid, P. 278.

15- Ibid, P. 153.



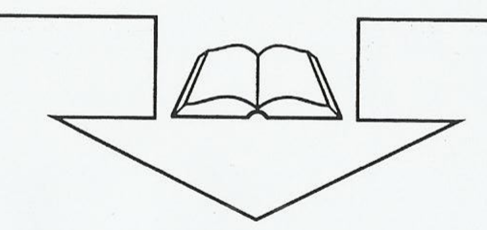
الفصل العاشر

صناعة القرار

أهداف الفصل العاشر

يهدف هذا الفصل إلى:

- دراسة مفهوم صناعة القرار.
- توضيح مناهج صناعة القرار.
- استيعاب خطوات صناعة القرار.
- التركيز على المؤثرات الشخصية لفعالية القرار.



صناعة القرار

Decision Making

مقدمة : Introduction

تُعتبر صناعة القرار من الأسس الرئيسية لكل العمليات الإدارية.. بدءً بالتخطيط، التنظيم، التوجيه، الميزانية، الرقابة، إدارة الأفراد، المتابعة إلى غير ذلك من أنشطة التنظيم المتعددة. وصناعة القرار بوجه عام ما هي إلا عملية اختيار من بين البدائل المتاحة سواء كانت وسائل أو غايات تسعى المنظمة إلى تحقيقها. لكن كيف يمكن للقادة الإداريين أن يختاروا من بين هذه البدائل؟ كيف يمكن تحسين عملية اتخاذ القرار الإداري؟ ما هي أهم العقبات التي تحد من اتخاذ قرار إداري فعّال؟ هذه بعض الأسئلة المهمة التي لا بد أن تأخذ في الحسبان أثناء تحليل اتخاذ القرارات الإدارية. لذلك ستكون محور استعراضنا لهذا الفصل.

تعريف:

من الممكن تعريف صناعة القرار على أنها عملية اختيار بديل من مجموعة من البدائل المعقولة والمتاحة. بالطبع ما هو معقول لدى شخص ما قد لا يكون كذلك عند آخر. هنا لا بد أن نفرق بين صناعة القرار (Decision Making) وحل المشكلة (Problem Solving). إذا واجه القائد مشكلة ما وليس هناك إلا خيار واحد للتعامل مع هذه المشكلة نكون بصدد مشكلة تحتاج إلى حل. أما إذا توفر للقائد خياران أو أكثر في هذه الحالة لا بد أن يتخذ القائد قراره ويختار من بين هذه البدائل (Reasonable Alternatives). مع الأخذ في الحسبان بأن نوعية المعلومات ووفرتها لدى صانع القرار تحدد مدى ثقته في قراره المتخذ، بمعنى آخر، كلما كانت المعلومات أكيدة، كلما زاد احتمال اتخاذ قرار صائب. لكن فهم هذه المعلومات وتفسيرها قد يختلف من متخذ قرار لآخر وبالتالي يؤثر على نوعية البديل المختار[1].

طبيعة القرار الإداري: The Nature of Decisions

إن أي قرار إداري للتعامل مع أمر ما لابد أن يوضح ماذا سيُعمَل؟ من سيعمل؟ كيف سيتم التنفيذ؟ في أي مكان؟ ومتى؟ إلا أننا يمكننا أن ننظر إلى هذه القرارات على أنها[٢].

١- تختلف من حيث الأهمية، فهناك قرارات بالغة الأهمية كاتخاذ قرار للرد على هجوم عدائي محتمل، بينما قرار آخر قد يتعلق باختيار أحد منسوبي التنظيم للعمل وقتاً إضافياً بعد نهاية الدوام الرسمي، هناك قرارات أيضاً يتطلب تنفيذها مبالغ مالية باهظة وأخرى قد لا تتطلب نفقات مالية إطلاقاً.

أهمية القرارات هذه ممكن أن تقاس بـ:

(أ) مدى تأثير القرار على نوعية الخدمة المقدمة.

(ب) مدى تأثير القرار على العنصر البشري.

(ج) مدى تأثير القرار على المركز المالي للتنظيم.

(د) مدى تأثير القرار على ممتلكات التنظيم.

٢- تتخذ في كل المستويات التنظيمية. فالشخص الذي يحتل أي مركز قيادي سواء كان مديراً للتنظيم بأكمله أو لفرع معين أو حتى مديراً لوحدة أو قسم في المستويات التنفيذية يجد نفسه في موقع يتطلب اتخاذ قرار:

(أ) في المستويات العليا للتنظيم يهتم القادة برسم الخطط والسياسات العامة واستراتيجيات المستقبل.

(ب) في المستويات الدنيا يهتم الرؤساء بالقرارات التنفيذية والإجرائية.

(ج) بينما يضطلع المدراء في الإدارة الوسطى بالمهام الإشرافية كما يعتبرون حلقة الوصل بين قيادة التنظيم العليا ومستوياته التنظيمية.

٣- تختلف من حيث درجة الضرورة (Urgency) في بعض الحالات يكون لدى المدير متسع من الوقت، أيام، أسابيع وقد يكون مدى زمنية أطول من ذلك لاتخاذ قرار ما. إحداث تغيير في الهيكل التنظيمي لإدارة ما يتطلب وقتاً كافياً لإجراء الدراسات اللازمة والتصورات المستقبلية ثم اتخاذ القرار. لكن في بعض الحالات القائد قد يجد نفسه مرغماً لاتخاذ قرار في نفس اللحظة. مثل هذه القرارات تتخذ في حالات الطوارئ والمواقف التي لا تتحمل التأخير. قائد فرقة الدفاع المدني على سبيل المثال يحتاج إلى اتخاذ القرارات اللازمة التي يمليها عليه الموقف. الطبيب رئيس فريق العمليات قد يحتاج إلى اتخاذ قرار طارئ لإنقاذ حياة المريض..الخ. فعالية هذه القرارات تحكم بقدرات القائد الفردية وسرعة بديهته.

٤- تتخذ القرارات بواسطة فرد أو جماعة: معظم القرارات تتخذ بواسطة أفراد حتى وإن استشاروا غيرهم. إلا أنها في بعض الحالات تتخذ بمجموعة من الأشخاص في شكل لجان، مجالس إدارة...الخ.

٥- تختلف القرارات في درجة التعقيد (Complexity) : زيادة عدد البدائل المتاحة لأمر ما يجعل مهمة الاختيار بالغة الصعوبة. تقدم خمسة أشخاص بنفس الكفاءة ودرجة الخبرة للترقية على وظيفة واحدة أكثر صعوبة لدى متخذ قرار الاختيار مما لو تقدم اثنان فقط.

مناهج صناعة القرار:

خلال العقود الزمنية الماضية تباينت وجهات النظر حول عملية صناعة القرار الإداري. ومن الممكن تصنيف هذا التطور في منهجين رئيسين[٣]:

أولاً: نظريات المنهج التقليدي (Classical Decision Theory) .

ثانياً: نظريات المنهج السلوكي (Behavioral Decision Theory).

أولاً: نظريات المنهج التقليدي العقلاني: Rational Approach

سادت نظريات هذا المنهج الجزء الأول من القرن الماضي، وركز على مبدأ العقلانية من وجهة النظر الاقتصادية بمعنى القائد دائماً يتخذ القرار الذي يخدم

المنظمة، اقتصادياً. فالعقلانية في اتخاذ القرار تقوم على مبدأ اختيار أفضل البدائل بناءً على معايير يحددها متخذ القرار. هذا البديل المختار لا بُد أن يكون أكثر البدائل من ناحية الفعالية (Effectiveness) والكفاية (Efficiency). إضافة إلى ذلك يقوم هذا المنهج على مجموعة من الفرضيات ومنها[٤]:

١- صانع القرار لديه المعلومات الكافية عن كل الظروف المحيطة بموضوع القرار.
٢- صانع القرار لديه المعلومات الكاملة عن كل البدائل المتاحة.
٣- لدى صانع القرار نظام عقلاني (A Rational System) يستطيع من خلاله حصر كل البدائل وترتيبها حسب الأفضلية.
٤- هدف صانع القرار دائماً ينحصر في اختيار البديل الذي يحقق أعلى قدر ممكن من العائد الاقتصادي للمنظمة.

غالبية منظري الفكر الإداري في تلك الحقبة الزمنية افترضوا العقلانية التامة في صانع القرار وأكدوا على مبدأ المثالية في عملية اتخاذ القرار الإداري، لكن في حالات كثيرة اتضح أن هناك بعض الصعوبات والمشاكل التي تحول دون استخدامها ووضعها موضع التنفيذ ومنها:

١- المعنى: (Meaning) الذي يعطيه الشخص لموقف ما أو الانطباع (Perception) الذي يحصل عليه من ذلك الموقف قد يختلف عن المعنى الذي يعطيه شخص آخر لنفس الموقف وهذا يؤثر على عملية المفاضلة بين البدائل المتاحة لدى الشخص.
٢- الإدراك، القيم، الاتجاهات والجوانب العاطفية تؤثر في سلوك صانع القرار.
٣- جمع واستخدام المعلومات أثناء مراحل صناعة القرار في هذا المنهج يعترضها بعض الصعوبات ومنها:
أ- جمع كل ما يتعلق بالقرار من معلومات قد تكون عملية مكلفة.
ب- جمع كل المعلومات عن كل بديل متاح قد يستغرق وقتاً أطول مما تتحمله عملية صناعة القرار، بمعنى آخر قد تكون أطول مما يجب.

ج- يتطلب هذا المنهج جمع كل المعلومات المتعلقة بموضوع القرار وقد يكون هذا متعذراً لأن بعض المعلومات قد لا تكون أصلاً موجودة.
٤- مقدرة متخذ القرار على استخدام المعلومات قد تكون محدودة. من الأمور المسلم بها أساساً أن قدرة الإنسان العقلية محدودة، لذا حتى لو توفرت لدى صانع القرار كل المعلومات وكل البدائل المتاحة فسيكون من الصعوبة بمكان تصور كل هذه المعلومات والخيارات ومقارنتها واتخاذ أفضلها كأساس لقراره[٥].
٥- المعايير والقواعد التي بناءً عليها تتم المفاضلة بين البدائل المتاحة قد لا تكون ثابتة وواضحة. ويكون هذا ظاهراً في قرارات القطاع العام الذي يهدف إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة.

ثانياً: المنهج السلوكي: Behavioral Approach

يُعتبر هربرت سايمون (H. Simon) من أوائل الكتّاب السلوكيين الذين أدركوا قصور المبدأ التقليدي، أو ما يسمى بالعقلاني أو الاقتصادي، في وصف عملية صناعة القرار. فقد أكد سايمون على صناعة القرار تتم وفقاً للقاعدة العقلانية المحدودة (Bounded Rationality) السب في ذلك يرجع إلى:[٦]

١- عدم مقدرة النظام على توفير كل المعلومات التي يحتاجها صانع القرار، وإن توفرت فلا تكون مفيدة بالدرجة الكافية.
٢- عدم القدرة الذهنية لدى صانع القرار على التعامل مع كل المعلومات المتوفرة لديه.
٣- لا يستطيع صانع القرار أن يحصر كل البدائل المتاحة.
٤- متخذ القرار قد لا تكون لديه القدرة أو الرغبة أو الاثنان معاً لتحديد النتائج المتوقعة لكل بديل من البدائل المتاحة.
٥- الفرد مهما توفرت لديه من قدرات يظل محدود العقلانية في استيعاب كل الظروف والمتغيرات التي لها علاقة بموضوع القرار.

٦- من المحددات كذلك التي تؤثر على صناعة القرار قيم وقدرات متخذه.

هناك أيضاً أسباب أخرى تُحد من عقلانية صناعة القرار منها:

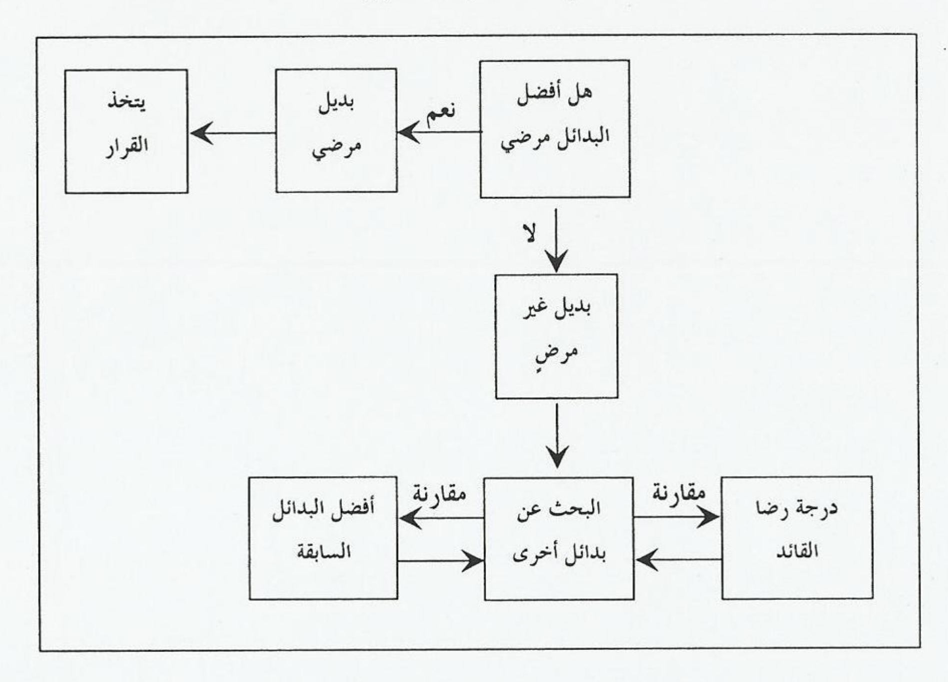
١- صنّاع القرار أنفسهم قد لا تتفق مصالحهم الشخصية مع مصلحة المنظمة.

٢- بعض القيادات الإدارية قد يتخذون القرار أولاً ثم يحاولون إيجاد مبررات لاتخاذه[٧].

وجود هذه المحددات، من وجهة نظر سيمون، جعل من تطبيق خطوات الطريقة التقليدية لعملية اتخاذ القرار أمراً غير ممكن. فالأسلوب الأمثل لاتخاذ القرار إذاً هو البحث عن مستوى الرضا (Satisfying) لدى القائد بدلاً من استنزاف الجهد والوقت للحصول على أحسن وأفضل البدائل المتاحة. كما يتضح من الشكل رقم (٦/١٠) إذا كان أفضل البدائل المتوفرة لدى القائد مرضياً بالنسبة له يتخذ القرار أما إذا كانت أفضل هذه البدائل لا يرقى إلى درجة الرضا لدى القائد فلا بد من البحث عن بدائل أخرى ومقارنتها بأفضل البدائل السابقة ودرجة الرضا لدى القائد وهكذا.

شكل رقم (١/١٠)

رضا القائد واتخاذ القرار



أنواع القرارات: Types of Decisions

من الأهمية بمكان التفرقة بين نوعين من القرارات. القرارات المبرمجة (Programmed Decision) والقرارات غير المبرمجة (Nonprogrammed Decision) .

أولاً: القرارات المبرمجة: Programmed Decision

يقصد بالقرارات المبرمجة القرارات التي تتخذ للتعامل مع مشكلات روتينية متكررة وحلها من خلال إجراءات ثابتة ومتعارف عليها وغالباً ما يكون متخذو مثل هذا النوع من القرارات في المستويين الأوسط والتنفيذي ضمن البناء الهيكلي للمنظمة. ويتميز هذا النوع من القرارات بالآتي:

١- يأخُذ هذا النوع من القرارات صفة التكرار.

٢- الظروف التي يؤخذ فيها مثل هذا النوع من القرارات غالباً ما تكون ثابتة ويمكن توقعها.

٣- درجة المخاطرة قليلة أو قد تكون معدومة.

٤- في أغلب الحالات تتوفر لدى متخذ القرار المعلومات الكافية.

ثانياً: القرارات غير المبرمجة : Un Programmed Decisions

يتعلق هذا النوع من القرارات برسم السياسة العامة للمنظمة ومستقبلها من حيث الاتساع أو الانكماش وإنشاء فروع ووحدات جديدة أو إلغاؤها. كما تتخذ في حالة الأزمات والمشكلات المفاجأة سواء المتعلقة بعناصر الإنتاج، الأيدي العاملة، الانخفاض غير المتوقع في جودة الخدمات أو السلع التي تقدمها المنظمة للمستفيدين...الخ. وتحتاج هذه القرارات إلى قدرات قيادية عالية لدى متخذها خاصة فيما يتعلق بفهم واستيعاب المشكلة وتحديد معالمها. لذا يتركز مثل هذا النوع من القرارات في الإدارة العليا للتنظيم. وبوجه عام تتميز القرارات غير المبرمجة بالآتي:

١- لا تأخذ صفة التكرار.

٢- البيانات والحقائق التي يعتمد عليها متخذ القرار في هذه الحالة قد تكون غير متوفرة وإذا توفرت قد يصعب التحقق من صحتها.

٣- الظروف التي يتخذ فيها مثل هذا النوع من القرارات متغيرة وديناميكية.

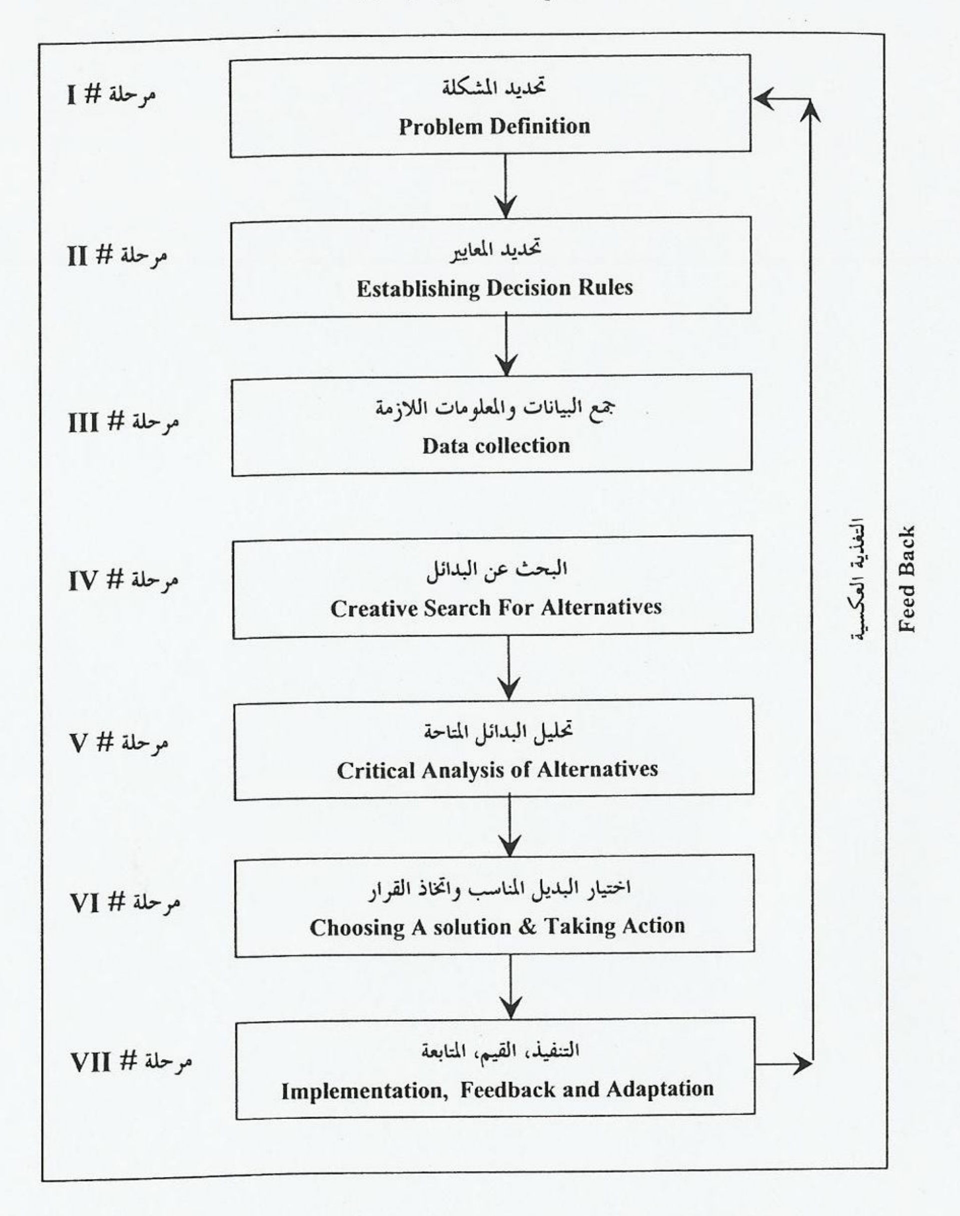
٤- فعالية مثل هذه القرارات يعتمد على مهارات وقدرات المدير في استيعاب وقياس الأبعاد الحقيقية للمشكلة.

خطوات صناعة القرار: Steps in Decision Making

تمر صناعة القرار الإداري بالعديد من المراحل وتتمثل في الخطوات التالية:[٨] (انظر شكل رقم (٢/١٠)

شكل رقم (٢/١٠)

نموذج اتخاذ القرار الإداري



أولاً : بالشعور بالمشكلة : (Recognizing & Defining the Problem

أولى الخطوات التي تمر بها صناعة القرار هي الشعور بموجود مشكلة وأن هناك حاجة ماسة لاتخاذ قرار معين للتفاعل معها. هذا الإحساس الداخلي يعتبر من البواعث الضرورية لتبدأ عملية اتخاذ القرار. هذا الباعث قد يكون إيجابياً أو سلبياً. اتخاذ قرار لاستثمار فائض مالي.. أو إيصال خدمات إضافية تعتبر من الحالات الإيجابية، وعلى العكس من ذلك اتخاذ قرار لخفض النفقات للتعامل مع عجز مالي يلم بالمنظمة.. إلغاء بعض الأقسام أو الوحدات يعتبر من القرارات غير المرغوب فيها أو التي تتسم بنوع من السلبية بمعيار منسوبي التنظيم والمستفيدين من خدماته.

تعتبر هذه الخطوة من أهم مراحل عملية اتخاذ القرار، وهي تحدد فاعلية ونجاح الخطوات اللاحقة. لنفترض، على سبيل المثال، وجود مشكلة الغياب والتأخر عن العمل في أحد المنظمات الخدمية. البعض قد يفسر هذه الظاهرة على أن حدوثها نتيجة لعدم وجود نظام رقابي صارم يوقع العقاب على من يستحقه وبالتالي خلق جو من التسيب. فيتخذ قراراً للتعامل مع المشكلة بناءً على هذا التحليل. شخص آخر قد ينظر للمشكلة على أنها أحد أعراض انخفاض الروح المعنوية لدى الأشخاص لأسباب قد تكون متعلقة بعدم فاعلية نظام الأجور والحوافز وبالتالي يعمل على تصحيح الوضع من هذا المنطلق، فنجد أن هناك حلين متباينين لمشكلة واحدة.

إذاً نستطيع القول بأن المشكلة موضع القرار قد تأخذ أشكالاً متعددة، لذا لا بد أن يبدأ صانع القرار بالبحث عن المشكلة الحقيقية التي يرغب حلها. كما لابد لمتّخذ القرار أن يفرق بين المشكلة الرئيسية والمؤشرات التي تدل على وجودها. إضافة إلى أن هذه المرحلة من مراحل صناعة القرار تتأثر بمتغيرات سلوكية تشمل الاستعداد المسبق لدى الفرد لفهم واستيعاب هذه الحالة موضع القرار، قيّم الفرد، اتجاهاته، مستوى إدراكه...الخ.

ثانياً : تحديد المعايير: Establishing Decision Rules

تتمثل الخطوة الثانية من خطوات صناعة القرار في وضع معايير واضحة تستخدم للمفاضلة بين البدائل المتاحة ويشترط في هذا المعايير الآتي:

١- لابد أن تكون ضمن الإطار العام لسياسة المنظمة.

٢- لابد أن تتفق مع أهداف المنظمة واستراتيجياتها.

٣- ضرورة أخذ إمكانيات المنظمة في الاعتبار أثناء وضع هذه المعايير.

فالقرار يمكن الحكم عليه بأنه قرار جيد أو خلاف ذلك من خلال استخدام معايير عن البدائل المتاحة لحل المشكلة. كما أن وجودها يقلل من احتمال قبول حلول لا ترقى إلى درجة الرضا.

ثالثاً: جمع البيانات والمعلومات اللازمة: Collecting Data & Information

تتطلب هذه المرحلة جمع كلّ ما يمكن من المعلومات والحقائق ذات الصلة. مصادر هذه المعلومات تتنوع حسب طبيعتها. فقد تكون في شكل آراء ووجهات نظر للمهتمين بالموضوع، وقد تأخذ الطابع الاستشاري من الخبراء والمختصين، وقد تكون في شكل أرقام وإحصائيات...الخ. مُتَّخذ القرار لابد أن يراعى ضرورة تنوع المصادر، الدقة، الموضوعية وحداثة المعلومات التي سيبنى عليها قراره.

رابعاً: تحديد البدائل: Developing Alternatives

هذه المرحلة من مراحل صناعة القرار الإداري تتمثل في تحديد الحلول الممكنة للمشكلة موضع القرار. إمكانية القائد الإبداعية والابتكارية تحدد مقدرته على إيجاد أكبر عدد ممكن من البدائل ذات العلاقة بالمشكلة المراد حلها، إضافة إلى وجود عوامل أخرى تؤثر على نوعية البدائل المختارة ومنها:

١- السلطة الممنوحة: الصلاحيات الممنوحة للفرد من قِبَل رؤسائه تحدد نوعية البدائل التي يستطيع طرحها لحل المشكلة. فقد تكون تكلفة أفضل البدائل المتاحة أكثر مما هو مسموح لمتخذ القرار بإنفاق لحل هذه المشكلة فلابد من اختيار بديل أقلّ تكلفة.

٢- الوقت المتاح أمام مُتَّخذ القرار قد لا يمكنه من حصر أكبر عدد ممكن من البدائل المتاحة.

٣- معوقات اقتصادية لها علاقة بوضع المنظمة المالي ومدى قدرتها على تحمل الأعباء المالية لوضع بعض الحلول المكلفة موضع التنفيذ.

٤- المعايير الاجتماعية غير الرسمية السائدة في بيئة التنظيم.

٥- مدى توفر الإمكانيات البشرية والتكنولوجية التي تشجع وتدفع متخذ القرار للتصور والتفكير والإبداع.

من بواعث الإبداع الجيدة في عملية تحديد البدائل طرح المشكلة لمجموعة من أعضاء التنظيم وإعطاء كل فرد الفرصة لإبداء رأيه واقتراح الحل المناسب (Brainstorming) بصرف النظر عن مدى ملاءمة هذا الرأي من عدمه. في هذه المرحلة من تجميع الآراء يجب أن يمنع أي نقد أو تقييم والهدف من ذلك هو الحصول على أكبر قدرٍ ممكن من الاقتراحات.

الاختلاف بين المنهج التقليدي والمنهج السلوكي يكون أكثر وضوحاً في هذه المرحلة من مراحل صناعة القرار الإداري، يفترض التقليديون أن كل البدائل يمكن تحديدها بينما يرى السلوكيون أن الوقت المتاح وإمكانيات متخذ القرار تمكنه فقط من الإلمام ببعض البدائل المتاحة وفي واقع الأمر هذا ما يحدث في معظم حالات اتخاذ القرار.

هناك أيضاً بعض المحددات على تعدد البدائل منها القوانين والأنظمة ، معايير أخلاقيات العمل، التقنية المتاحة، الاعتبارات الاقتصادية...الخ.

خامساً: تحليل وتقييم البدائل: Analysis & Evaluation of Alternatives

يتم التمييز بين البدائل واختيار الأفضل باستخدام المعايير التي سبق لمتخذ القرار تحديدها في خطوات سابقة. ولابد أن يتم ذلك في ضوء أهداف وخطط وسياسات المنظمة.

سادساً: اختيار البديل المناسب: Choice of Alternatives

ينتج عن تقييم البدائل، في الخطوة السابقة، تحديد أفضل بديل وبالتالي اتخاذ القرار ويُشترط في البديل المختار: [٩]

١- أن يساهم بفعالية في تحقيق الهدف.

٢- أن يكون قابلاً للتطبيق العملي.

٣- يتوافق مع متطلبات البيئة الخارجية من عادات وتقاليد، وقيم، وأنماط سلوكية.

٤- أن يكون سهل التنفيذ.

٥- أن يحظى هذا البديل المختار بالقبول من قبل أفراد المنظمة وأن يكون لديهم الاستعداد لتنفيذه.

٦- أن يكون ممكن التنفيذ في الوقت المحدد.

٧- أخيراً، أن يتفق البديل المختار مع قيم المنظمة ونُظمها وإجراءاتها.

سابعاً: التنفيذ، التقييم، والمتابعة: Implementation ,Evolution, & Follow Up

لابد أن يصاغ القرار بطريقةٍ مبسطةٍ واضحةٍ ومختصرةٍ ليسهل فهمه ولكي لا تتعدد تفسيراته. وأثناء التنفيذ لابد من المتابعة من قبل مُتَّخذ القرار للتأكد من تحقيق الهدف الذي اتخذ من أجله، ولشرح جزئياته وتذليل ما قد يعترض التنفيذ من مشكلات والمساهمة إما بحلها، أو الحد منها بقدر الإمكان، وقد يصل الأمر إلى سحب القرار أو إلغائه أو تعديله كلياً أو جزئياً.

المؤثرات الشخصية لفعالية القرار: Influence Personality On Effective Decision

يختلف فهم واستيعاب الأشخاص للحقائق والمعلومات المتاحة، لذلك نجد شخصين يختاران بدائل متباينة لحل مشكلة واحدة. كما أن قيم هؤلاء الأشخاص ودوافع سلوكهم علاوة على نوعية معايير المفاضلة التي يستخدمها

كلٌّ منهم قد تكون مختلفة. على الرغم من تشابك هذه الخصائص الفردية مما يجعل قياس تأثيرها على صناعة القرار أمراً به نوع من الصعوبة إلا أنه يمكن حصر البعض من هذه الخصائص التي تؤثر على جودة القرار الإداري: (١٠)

١- القدرات التحليلية: (Analytical Abilities) امتلاك الفرد لقدرات ومواهب تمكنه من التحليل المنطقي والأكثر واقعية تساهم في رفع جودة القرار المتخذ.

٢- الحذر: (cautiousness) القائد الحذر أكثر مما يجب غالباً ما يحتاج إلى وقت أطول لجمع أكبر قدرٍ ممكنٍ من المعلومات وهذا قد يُفوّت على نفسه فرصاً مواتية. على النقيض من ذلك الشخص المندفع قد يتسرع في عملية اتخاذ القرار مما يجبره على بذل جهود مضنية لتبرير أو تصحيح أو حتى إخفاء ما يقع فيه من أخطاء.

٣- المخاطرة: (Risk taking) يميل بعض القادة للمخاطرة أثناء عملية اتخاذ القرار. دوافع هذا السلوك القيادي تتمثل في:

(أ) إشباع الطموحات العالية لدى القائد.

(ب) عدم الرغبة في تفويت الفرصة.

(ج) التفاؤل اللامحدود من قبل القائد لاحتمال النجاح.

٤- التفاؤل: (Optimism) الشخص كثير الشكوك وغير الواثق في قدراته غالباً ما يبالغ في تقديره لاحتمال وقوع الفشل بينما الإفراط في التفاؤل قد يجعل من مُتَّخذ القرار شخصاً غير عقلاني لا يتسم بالواقعية في التقييم واختيار البديل المناسب.

٥- الاعتماد على الغير: (Dependence on others) القائد الراغب في إرضاء الآخرين غالباً ما يعطي ثقلاً أكثر لردود الفعل لدى الآخرين عند اتخاذه لقراراته الإدارية. فحاجته لإيجاد مناخ تنظيمي يخلو من الصراعات واختلافات وجهات النظر قد يدفع المدير إلى اختيار بدائل لا تخدم أهداف

التنظيم، على النقيض من ذلك إذا لم يراع المدير قدرات وإمكانيات وآراء الآخرين أثناء عملية اتخاذ القرار. خاصةً أولئك الذين سيضطلعون بالتنفيذ، سيؤدي ذلك إلى إضعاف ولائهم وحماسهم لأهداف المنظمة.

٦- مستوى الطموح: (Level of Aspiration) فعالية القرار تتطلب جهداً مضاعفاً من مُتخذه. فقد يحتاج القائد إلى ساعات متواصلة من العمل الدءوب لاستيعاب المشكلة وحصر البدائل المتاحة والمفاضلة بينها والتنفيذ والمتابعة وتقييم النتائج وإحداث التعديلات اللازمة...الخ. هذه المراحل قد تصاحب بتوتر شخصي لدى متخذ القرار إضافة إلى احتمال وجود نزاعات شخصية بين المشاركين في هذه المهام، الشخص ذو الطموحات المنخفضة قد تدفعه الرغبة في تجنب هذه المشاكل إلى اختيار أسهل البدائل حتى ولو على حساب أهداف التنظيم.

٧- الثقة بالنفس: (Self-Confidence) ثقة المدير في نفسه تعطيه القدرة على مواجهة نتائج القرار المتخذ حتى وإن كانت بعض البدائل تشير إلى احتمال حدوث نتائج غير محبَّبة.

٨- الإبداع: (Creativity) قدرة المدير على الإبداع تمكنه من إيجاد أكبر كمية ممكنة من البدائل، الشخص المبدع، أيضاً يستطيع التعامل بفعالية مع ما يعترض تنفيذ القرار من عقبات ومصاعب.

الهوامش Notes

1- D. Robert "Characteristics of Organizational Environments and Perceived Environmental Uncertainty. Administrative Science Quarterly, 17, No. 3 (September 1972), P. 313.

2- D. Schwartz, Introduction to Management Principles, Practices and Processes (New York HBJ Inc. 1980) P. 174-177.

3- R. Griffin, Management (Boston Houghton Miffin Con. 1978) . P207.

4- Ibid, P. 207.

5- B. Rayburn and W. Chappell, Public Administration the Work of Government (Milionis: Scott, Foresman Company, 1985) P. 306.

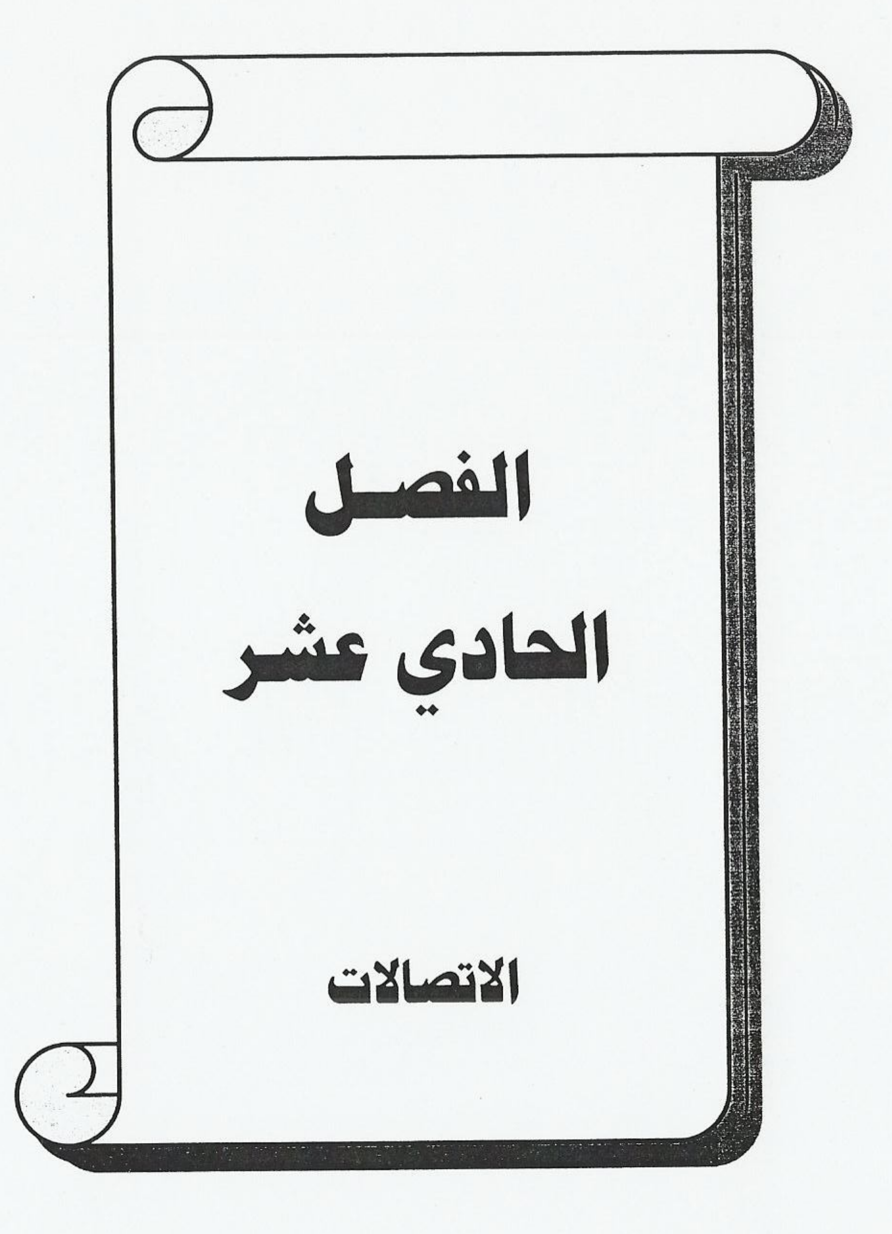
6- H. Jerald, Theories of Organizations (New York: John Wiley and Sons, INC, 1980) P. 50

7- E. Alexander The Design of Alternatives in Organizational Contexts, Administrative Science Quarterly, 24 No. 3 (Spt. 1979) P. 382.

8- J. Longenncker, Principles of Management and Organizational Behavior (Columbus: Bellan Howell Com. 1973) P. 137.

٩- سعود النمر وآخرون، الإدارة العامة، الأسس والوظائف ٠ الرياض: مطابع الفرزدق التجارية ١٤١١هـ)، ص ٣٥٥- ٣٥٦.

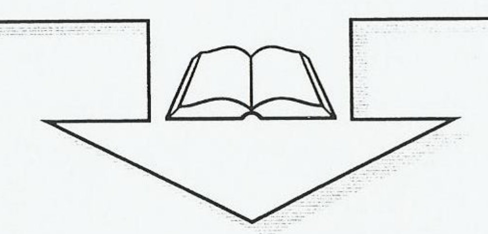
10- J. Williams. Human Behavior in Organizations (Cincinnati: SWP. Com. 1978) P. 307=308.



أهداف الفصل الحادي عشر

يهدف هذا الفصل إلى :

- استيعاب طبيعة الاتصالات
- التعرف على أهمية الاتصالات
- توضيح عناصر الاتصال
- دراسة أنواع الاتصالات
- معرفة معوقات الاتصالات الإدارية



الاتصالات الإدارية

Administrative Communications

مقدمة : Introduction

تُعتبر الاتصالات ذات أهمية كبيرة في المنظمات الإدارية وخاصة الكبيرة منها حيث أنه كلما زاد اتساع الفجوة بين المستويات العليا والدنيا داخل التنظيم كلما دعت الحاجة إلى الاتصال ومن هنا سوف نناقش موضوع الاتصالات الإدارية بتناول طبيعة وأهمية ومفهوم الاتصالات وعناصر الاتصالات وأنواعها، ثم نركز على الاتصالات وصناعة القرار ومعوقات الاتصالات الإدارية والتغلب على معوقات الاتصال.

طبيعة الاتصالات: The Nature of communication

ترتبط طبيعة الاتصالات كظاهرة اجتماعية بحاجات الأشخاص، وإشباعها، حيث يلزم ممارسة الاتصال لإشباع الحاجات حسب تعددها وتنوعها، فالفرد يتعامل في ممارسة جوانب حياته اليومية مع عدد كبير من المنظمات على اختلاف أنواعها، وطبيعة النشاط، والهدف من قيامها، والحجم والمسئولية التي تضطلع بها المنظمة[(١)].

وتتفق طبيعة الاتصال مع طبيعة نشاط أي منظمة، فيمثل الاتصال الركائز الرئيسية التي تعتمد عليها المنظمة في تحقيق أهدافها من جانب، وبالاستمرارية التي تقوم عليها المنظمة من جانب آخر، حيث يفترض في قيام أي منظمة البقاء والاستمرار في مزاولة مهامها ونشاطها، سواء كانت هذه المهام عبارة عن إنتاج سلعة معينة أو تقديم خدمة للمجتمع بمقابل أو بدون مقابل بمعنى أن المنظمة كونها تهدف إلى الربح، أو إلى رفاهية المجتمع فهي تزاول وتعتمد على الاتصال[(٢)].

فالمنظمة تحتاج عند ممارسة أنشطتها إلى موارد مادية وطبيعية، وفي عملية التدبير لهذه الموارد تجري العديد من الاتصالات، وفي حالة تدبير الإمكانات المادية والبشرية يستمر الاتصال على مستويين، حيث يتمثل المستوى الأول في الاتصال بين الإدارة وبين العاملين في المنظمة، من حيث تنفيذ المهام والانضباط، وإصدار القرارات من قبل الإدارة وتوجيهها إلى العاملين لتنفيذه، والتعميمات والإجراءات اللازمة لأداء العمل لكي يعرف كل شخص دوره بالتحديد لخدمة أهداف المنظمة، وواجباته ومسئولياته، أما المستوى الثاني من الاتصال فيتم بين العاملين داخل المنظمة لتبادل المعلومات والأفكار حول موضوعات تهم المنظمة، وقد تنشأ الحاجة للاتصال بين العاملين لتجميع المعلومات والتي قد لا تكون ذات صلة بالمنظمة أو لا تهم المنظمة، إلا أنها بحكم التفاعل الاجتماعي والحاجات الحسية لدى العاملين تصبح ذات أهمية[٣].

وتنشأ حاجة الاتصال لدى طرفي الاتصال في تبادل المعلومات فيما بينها فعلى سبيل المثال لو تقدم شخص ما لطلب عمل في منظمة ما، حينئذ يحرص كل طرف على معرفة الكثير عن الآخر[٤]. فالمدير في المنظمة يأمل أن يعرف الكثير عن طالب العمل من حيث الخبرة والمؤهل العلمي، والمظهر، والفطنة وحُسن الخلق والتصرف، وما شابه ذلك ويهتم طالب الوظيفة بمعرفة طبيعة الوظيفة والمزايا المالية وعن فروع ومكان المنظمة وعدد العاملين بها وهكذا، وتعرف طبيعة هذا الاتصال بالاتصال ذي الطرفين حيث يختلف عن الاتصال ذي الطرف الواحد، حيث يحتل الأخيرة إصدار القرارات وتعميمها من قبل الإدارة وعلى العاملين الالتزام بها.

خصائص طبيعة الاتصال: **Characteristics of communication**

من المزايا التي يمتاز بها الاتصال هو أن الاتصال نشاط حركي، من منطلق كونه عملية ديناميكية، حيث يشير ذلك إلى عملية التغيير وعنصر الحركة في

الاتصال فمن المستحيل عدم الاتصال. وهذه الخاصية من خصائص الاتصال تشير إلى الأخذ في الاعتبار كافة العوامل الداخلية والخارجية المحيطة بموضوع الرسالة حيث أنه ناتج عن مفهوم العملية والممارسات والعلاقات المتداخلة ودرجة التأثير والتأثر بين العوامل والعناصر المكونة لعملية الاتصال[٥].

يمتاز الاتصال بأنه هدفي، فالأفراد يزالون عملية الاتصال للحصول على ما يحتاجون إليه حيث يساعد الاتصال في إنجاز أو تحقيق أو إشباع رغبات معينة.

من خصائص الاتصال أنه يرتبط بالسلوك الإنساني فالفرد متقلب المزاج، والاستعداد والمواهب والإدراك ومن الصعب التنبؤ بسلوك معين بصورة منظمة لاختلاف الدوافع والأسباب التي تدفع الإنسان نحو هدف ما وبالتالي يتأثر الاتصال بالتفاعلات الإنسانية والظروف المحيطة بطرفي الاتصال[٦].

إن الاتصال يتمتع بخاصية كونه ظاهرة اجتماعية في الطبيعة، حيث أنها ترتبط بطبيعة الإنسان من كونه اجتماعياً ولا يستطيع الحياة بمعزل عن أبناء جنسه من البشر فمن الحاجة إلى تبادل المصالح إلى الحاجة نحو المشاركة الوجدانية.

الأسباب التي تدعو إلى الحاجة للاتصال:[٧]

١- **حاجة الموظف للمعلومات**: فالأشخاص يحتاجون إلى معرفة الكثير من المعلومات عن العمل بالمنظمة، حيث يجد الأفراد أنفسهم بحاجة إلى إعطاء أو السؤال عن المعلومات ذات العلاقة بالمنظمة أو الوظيفة.

٢- **حاجة الموظف إلى المساندة والتعزيز الاجتماعي**: فلدى العاملين في المنظمة حاجات اجتماعية ونفسية معينة يرغبون في إشباعها، مثل الحاجة إلى تحقيق الذات، والاعتراف والتقدير والاحترام لذا يزاول العاملون عملية الاتصال لإشباع مثل هذه الحاجات لدى كل من طرفي الاتصال.

٣- **ممارسة الموظف لعملية الاتصال لتحقيق هدف معين**: يرتبط الاتصال بالظروف والأحوال النفسية والبيئية للموظف، حيث يتحقق هدف أو أهداف

معينة له من خلال الاتصال وأحياناً ما يتأثر النمط الخارجي للتفاعل بما يجري داخل النفس، وغالباً ما يزاول الفرد الاتصال لأسباب نفسية، ومن هنا يستحسن مراعاة هذه الاعتبارات عند الاتصال وإلا ستنتج مشكلات جديدة.

٤- **ممارسة الاتصال بناء على توجيهات**: فقد يطلب المدير من العاملين في جهاز الاتصال مزاولة الاتصال وإيصال توجيهات معينة، إلى مواقع التنفيذ.

أهمية الاتصالات: The Importance of communication

تبدو الاتصالات ذات أهمية في المنظمات الكبيرة والصغيرة، فكلما ازداد اتساع الهوة بين متخذي القرار والمنفذين كلما اتسعت رقعة الانفصال بين المستويين وكلما تعمقت الفجوة كلما دعت الحاجة إلى الاتصالات وملء الفجوة وتضييقها وانتظام العمل وتفاعل الأقسام الإدارية بعضها مع بعض وإشعال الحياة العملية التنظيمية وازدياد نشاطها وحيويتها وضمان استمرار المنظمات ونموها وبقائها.

ونتيجة للاتصالات فإن التفاعل الإنساني بين العاملين في المنظمات سوف يتحقق ويزيد بينهم روح التعاون والمشاركة، فالاتصالات عامل مهم في القضاء على الإسراف في الوقت والجهد والمال وتساعد على تحقيق الأهداف المراد إنجازها.

فأهمية الاتصالات لها دور في تزويد واضعي السياسات والخطط بالمعلومات والبيانات المستمدة من مواقع التنفيذ. فهي تساعدهم على وضع قواعد صالحة لإنشاء المنظمة واستمرارها واتخاذ القرارات والتوجيهات اللازمة لتسيير دفة المنظمة وحل مشاكلها على الوجه الأكمل.

وتساهم في إعطاء المسئولين عن التنفيذ في معرفة المعلومات والبيانات ومعرفة أهداف المنظمة وسياساتها وخططها حتى يكونوا دائماً على بينة من أمرهم في تصرفاتهم وسلوكهم وهم في طريقهم إلى إنجاز الأهداف[٨].

وتظهر أهمية الاتصالات الإدارية من خلال تأكيد بعض النظريات كنظريات المدخل السلوكي في الإدارة (Behavioral Approach) بأن الإدارة ليست هياكل وأقساماً إدارية بحتة، ومجموعة من الإجراءات والنظم، ولكنها في الأساس مجموعة من العلاقات والاتصالات والتفاعلات بين مجموعات من الناس من فئات ومهن وخلفيات وتطلعات وأهداف متباينة وقد تكون في كثير من الأحيان متناقضة لذلك تُعتبر الاتصالات الفعالة من العناصر الرئيسية في العمل الإداري والتي بدونها لا يمكن للعملية الإدارية أن تكتمل[٩].

في هذا الصدد تُعتبر تجارب هوثورن من أوائل الدراسات التي أثبتت وجود الاتصالات غير الرسمية بين أعضاء المنظمة وفي المستويات الإدارية المختلفة فقد توصل التون مايو (Elton Mayo) وفريق بحثه بعد إجراء العديد من التجارب استمرت ما يقارب عشر سنوات إلى أن سلوك الموظف داخل التنظيم متأثر بما تفرضه عليه عملية الاتصال بالجماعات الأخرى أو بما يعرف بالتنظيم غير الرسمية، وتوصل فريق البحث أيضاً إلى أن إنتاجية الفرد داخل المنظمة لا تحكمها عوامل فسيولوجية "قوة بدنية" فقط وإنما عوامل اجتماعية أخرى تتمثل في التفاعل مع رؤسائه من خلال قنوات الاتصال المتاحة [١٠]. كما أكد هنري فايول (Henery Fayol) أن من ضمن المبادئ الإدارية التي تضمن حسن أداء المدير لدوره إذا ما التزم بها وسار عليها مبدأ وحدة الأمر بمعنى أن الأوامر والتعليمات يجب أن تصل إلى المستويات التنفيذية بالمنظمة من مصدر واحد وليست من مصادر متعددة، وأشار أيضاً إلى ضرورة العمل بروح الفريق أو العمل الجماعي وإلى التعاون بين المستويات الإدارية المختلفة من خلال نظام اتصالات فعال يؤثر إيجابياً على كفاءة وفعالية الجهاز الإداري [١٢].

خطوات الاتصال: Phases of communication

لدراسة موضوع الاتصالات لا بد من التمييز بين ثلاث خطوات رئيسية[١٣]:

١- أحد الأفراد داخل المنظمة أو خارجها لديه فكرة ومفهوم وتصور معين يرغب في نقله، هذه الفكرة أو هذا المعنى قد يأتي نتيجة تعرض هذا الشخص لمعلومات معينة، ملاحظته لشيء ما أو نتيجة لشعور يرغب في نقله لطرف أو أطراف أخرى.

٢- هذه الفكرة، المعنى، الشعور المرغوب نقله لابد له من استخدام وسيلة من وسائل الاتصال في شكل بريد، تلفون، فاكس، تلكس، برق، الخ.

٣- فهم الاتصال من قبل الشخص المتلقي، في هذه الحالة وصول الرسالة إلى مكتب المتلقي لا يعني أن الاتصال قد تم لذلك لابد من فهم الرسالة بنفس المعنى الذي قصده الشخص المرسل.

مفهوم الاتصالات الإدارية : The Concept Of Administrative communication

يُعتبر تعريف الاتصال بصفة عامة من الصعوبة بمكان إن لم يكن في حكم المستحيل ونظراً لأهمية الاتصالات فإننا سنحاول إلقاء بعض الضوء على مفهوم الاتصال ثم الاتصالات الإدارية فالاتصال يُعرف بأنه "إرسال واستقبال المعلومات بين الناس".

ويُعرف الاتصال بأنه "عملية مشاركة آراء ومعتقدات ومعلومات واتجاهات الآخرين الفكرية مع آرائنا ومعتقداتنا ومعلوماتنا واتجاهاتنا الفكرية"[١٤] بمعنى أن الاتصال هو وسيلة التعارف ونقل المعرفة بين الناس.

كما يُعرف بأنه "العملية التي تُنقل بها المعلومات بين مرسل ومرسل إليه بإحدى طرق الاتصال المختلفة وهي إما بالقول أو بالكتابة أو السمع أو بالرواية أو بها معاً"[١٥].

وقد حدد علماء الإدارة معنى الاتصالات الإدارية "الاتصالات كعملية إدارية بجوانبها الاجتماعية والسلوكية تعني توفير كافة البيانات وسائر المعلومات

اللازمة لاستمرار العملية المذكورة عن طريق تجميعها ونقلها أو تبادلها أو إذاعتها بحيث يتيسر لفرد أو جماعة إحاطة آخرين بأمور ومسائل يجهلونها، مع التأثير في سلوكهم أو تعديلهم أو توجيهه وجهة معينة يشاؤها المرسل، على أن تتم عملية الاتصال في صورة متبادلة عن طرفيه وليس من طرف واحد"[١٦].

عناصر عملية الاتصال : The Elements Of communication

إن مفهوم عملية الاتصالات يُعتبر عملية مكونة من مجموعة من العناصر ويرتبط بهذه العناصر عوامل لها أثر في ذلك. فالاتصال كما أشرنا هو ظاهرة سلوكية ترتبط كل الارتباط بالسلوك الإنساني كمحصلة للتكوين الداخلي للشخص، والموافقة التي يتعرض لها.

وظاهرة الاتصال في المجالات الإدارية يحكمها مجموعة من المتغيرات والاعتبارات التي يلزم أخذها في الحسبان عند مزاولة الاتصالات الإدارية بمعرفة القيادة والرياسة في المنظمة مع التأكيد عند معالجة الاتصالات على الالتزام بالنظرة الموضوعية واعتبار الاتصالات كنشاط إداري، والابتعاد عن الجانب الرسمي لكي يتسنى حسن الاستفادة من الاتصال في معالجة الكثير من المشكلات المتعلقة بالجانب الإنساني والاجتماعي في المنظمة.

عناصر الاتصال:

للاتصالات الإدارية عدة عناصر يمكن تحديدها بخمسة كالتالي:[١٧]

١- طرفا الاتصال الراسل والمستقبل: وهما المناط بهما مزاولة عملية الاتصال:

أ- الراسل: وهو الشخص الذي يحاول نقل معنى أو قصد ما إلى شخص آخر، فالراسل يمارس نشاطاً حركياً عند التعبير عن الرسالة المعطاة. وذلك حسب طريقة أو وسيلة الاتصال من حيث كونها ذات تصرف لأن الراسل يلجأ إلى الحديث أو الكتابة أو كون الاتصال شفهياً أو غير

شفهي أو رسم أو تصرف ما أو أية صورة تبادلية طبقاً لوسيلة الاتصال، كما أشار بعض المهتمين بدراسة الاتصال إلى "أن الراسل يمكنه نقل المعلومات سواء بقصد أو بغير قصد"[١٨].

ب- المستقبل: وهو الفرد الذي يستقبل الرسالة الواردة والمختص باستيعاب قصد الراسل إليه. فالمستقبل يقوم بالاستماع أو القراءة أو المشاهدة، وذلك لفهم الرسالة الواردة طبقاً للوسيلة المستخدمة في نقل الرسالة. والمستقبل يعتمد على الحواس خاصة السمع والبصر.

٢- الرسالة المعطاة: وهي عبارة عن ما يدور في خاطر الراسل من المعاني، فالعبارة قد تكون عن حاجة ما يفكر الراسل في طريقة إشباعها أو تحقيقها من خلال مزاولة الاتصال مع طرف آخر وقد تكون العبارة عن تعليمات لتصل إلى شخص آخر أو تبادل معلومات أو مشاعر ذات هدف.

٣- الرموز: فقد تأخذ الرموز صورة كلمات أو تصرف أوشكل أو أرقام حسب طبيعة الرسالة واللغة المستخدمة في نقلها. فالرموز هي ترجمة للمعلومات والأفكار لدى الراسل ووضعها في إطار كلمات أو إشارات أو رموز لتترك الرسالة أثراً لدى الطرف الآخر.

٤- قنوات الاتصال: وهي ذات العلاقة بهدف وطبيعة الرسالة المعطاة، فقد تكون في هيئة الراديو أو التلفزيون أو شرائط التسجيل أو أية مادة مكتوبة في حالة الاتصال المكتوب كالفاكس والتلكس.

٥- الرد على الرسالة: وهي المعلومات المرتدة. فالرد على الرسالة قد يكون شفهياً أو مكتوباً أو تصرفاً ما. إذ يعتبر ذو طرفين فقد يتضمن الرفض أو القبول أو إحاطة بالتعليمات أو التنفيذ أو تبادل المعلومات أو شكر أو تقدير أو استفسار.

الشروط المطلوبة في إداري الاتصالات:[١٩]

١- أن تكون تصرفاته علمية منطقية ومستمدة من الخبرات في الفهم والإدراك ويمتاز بالحكمة وتبادل الثقة مع العاملين لديه، أن يهتم بالعوامل الإنسانية

والسلوكية وأن يمتاز بالذكاء وبعد النظر وحصافة الرأي وقوة الصوت، القدرة على التعبير، الاستيعاب، حُسن التصرف، التعاون، ضبط الأعصاب، الإنصات.

٢- الثقة في النفس، حيث تُعتبر في الاتصالات من الشروط المهمة التي يجب الحفاظ عليها، فالثقة بين الراسل والمستقبل تكون احتراماً متبادلاً وتجعل دور الاتصال يعطي على الوجه المطلوب، لأن الثقة بين الطرفين يسودها التفاهم والصدق وهذا ينعكس على دور الاتصال ونجاحه فمثلاً لو أن هناك مديراً في المستوى الأعلى وأنيط به مهمة الاتصال بالإدارة التنفيذية لكن المدير تعالى وتجاهل ذلك لكونه يرى نفسه أكبر من أن يتصل بالمسئول الأدنى في إدارته نتيجة لتعليه وتكبره عن إجراء أي نوع من الاتصال وهذا يفقد الثقة بين المسئول في المستوى الأدنى ورئيسه في الإدارة العليا.

٣- فهم اللغة المستخدمة، إن مستقبل الرسالة عليه أن يفهم نوع اللغة المرسلة إليه سواء كان ذلك كتابياً أو شفهياً حتى يتحقق الهدف من الاتصال، فقد يحدث أن لا يدرك المستقبل معنى الرسالة وقد يكون على جهل بتعليماتها واصطلاحاتها ورموزها فلو فهم اللغة المستخدمة لأصبحت الرسالة أكثر دقة وفهماً.

٤- أن تكون الاتصالات في الوقت المناسب. فالاتصال الجيد يأخذ في الاعتبار الوقت المناسب فقد يحدث أن يتصل الموظف بمديره في الساعة الواحدة ليلاً فيكون الوقت غير مرحب به أو مزعجاً للمدير، أو قد يكون الاتصال عند نهاية الدوام، وقد يربك العمل ويكون غير فعّال لأن المدير يعدّ نفسه للخروج.

أنواع الاتصالات: Types Of communication

إن الاتصالات الإدارية يمكن تصنيفها إلى:[٢٠]

أولاً: الاتصالات الرسمية (Formal Communications) وهي التي تحددها أو تتطلبها قوانين وأنظمة المنظمة الرسمية، مثال ذلك نقل الأنظمة والقوانين واللوائح نفسها وإيصالها إلى وحدات، أقسام، وفروع المنظمة ليعمل بموجبها، نقل التعاميم، التقارير، القرارات...الخ.

وتهدف الاتصالات الرسمية إلى تحديد وتوضيح الإجراءات الكتابية الخاصة مثلاً بإعداد وحصر الطلبات والشكاوى، وذلك بتفصيل كبير بمعنى أن الاتصالات الرسمية توضح الطريق الذي يسلكه الطلب أو الشكوى، والمعلومات الواجب الحصول عليها وطبيعة العمل الواجب تأديته وتحديد النماذج والمستندات وما تحويه من معلومات وبيانات وذلك بصورة قاطعة مما ييسر أمر هذا الاتصال.

وتستخدم الاتصالات الإدارية التقارير الدورية، حيث يطلب من موظف الاتصالات إعداد تقارير يومية أو أسبوعية أو شهرية أو سنوية عن نشاط قسم الاتصالات وإنجازاته، وعن طريق هذه التقارير يتيسر للرؤساء التعرف على اختيار مرؤوسيهم وتوفر معلومات وبيانات غالباً ما يكونون بحاجة ماسة إليها. وتحدد الاتصالات الإدارية شكل الاتصال ومضمونه، في الحالات التي لا يخضع فيها الاتصال إلى نموذج معين، عندما يلتزم بقواعد معينة تتضمن التعليمات إعداد التقارير وحجمها وتوقيعات المسئولين عليها.

وتتخذ الاتصالات الإدارية ثلاثة أشكال تميزها عن غيرها هي:

١- الاتصالات الهابطة (Downward Communications) وهي الصادرة من القيادة العليا في المنظمة إلى الإدارة الوسطى والتنفيذية وتكون مهمة هذا الشكل في نقل التوجيه والقرارات والمعلومات والشرح والتعاميم...الخ.

٢- الاتصالات الصاعدة (Upward Communications) ويوجه هذا الاتصال من المستويات التنفيذية إلى الإدارة الوسطى والعليا في المنظمة ناقلة معها المعلومات Feed Back عن نتائج أعمال المنظمة ونشاطاتها والعقبات التي تواجه التنفيذ.

٣- الاتصالات الأفقية (Horizontal Communications) ويعني وجود فقرات مفتوحة بين المسويات الإدارية، الأقسام والوحدات المختلفة فالمعلومات تنساب في كل اتجاه طبقاً لمقتضيات العمل ولزيادة التنسيق بين أطراف المنظمة بما يخدم ويحقق الهدف الذي أنشئت من أجله.

ومهما كان شكل الاتصالات فإنها قد تكون كتابية أو شفهية، فالاتصالات الكتابية تعمل كوسيلة تسجيلية دائماً تمكن لمستقبل الرسالة العودة إليها كلما استدعت الحاجة لذلك، وقد تكون بعض المعلومات كثيرة مما يستوجب تسجيلها وتبويبها وتصنيفها والرجوع إليها إذ دعت الحاجة.

والاتصالات الشفوية تأخذ صورتين إما مباشرة وجهاً لوجه أو من خلال المحادثات التليفونية. فالاتصالات المباشرة تشمل التوجيهات واللقاءات بين الرئيس ومرؤوسيه وتُعتبر من أهم الاتصالات الفعالة، حيث تتيح لجانبي الاتصال تبادل المعلومات والآراء والأفكار وإعطاء فرصة للمرسل لمعرفة ردود الفعل من المستقبل للمعلومات سواء كان رداً كلامياً أو من خلال تقاسيم الوجه أو الإيماء.

ثانياً: الاتصالات غير الرسمية (Informal Communications) وهي التي تتم بين منسوبي المنظمة الواحدة أو مع أعضاء المنظمات الأخرى، مثل هذا النوع من الاتصال لا يحكم بأنظمة وقواعد وقوانين محددة، وهناك العديد من الطرق التي تأتي منها المعلومات عن طريق الاتصالات غير الرسمية، مثل اللقاءات غير الرسمية في أي مناسبة من المناسبات التي تسمح بنقل المعلومات بين الأفراد، ولا يعني هذا أن الاتصالات غير الرسمية لابد أن تتم في غير أوقات العمل أو خارج المنظمة، ولكن المقصود هو الوصول إلى المعلومات من خارج منافذ الاتصالات الرسمية أو بعيداً عن خطوط تحددها وتدعمها السلطة الرسمية.

إن الاتصالات غير الرسمية تستند إلى نفس العلاقة مع السلطة المستمدة من انتماء الفرد إلى الجماعة وبعكس الحال في الاتصالات الرسمية التي تستند إلى السلطة الرسمية، ويتميز نظام الاتصالات غير الرسمية بالحركة والتغيير نظراً

لأنه لا يخضع لنظام محدد من قبل أو لترتيب مسبق يحدد أطراف الاتصال الرسمية في كثير من المواقف حيث يزيد من سرعة انتقال المعلومات ويخفف من عبء التفاصيل عن رئيس المنظمة، ويمهد الطريق إلى تذليل الصعوبات أو العراقيل التي تقف في طريق الأداء والتطوير، يمكن عن طريقه جمع كثير من المعلومات والبيانات التي يتعذر أحياناً على الاتصال الرسمي استيفاؤها، ينمي الشعور بالانتماء لدى العاملين عن طريق تفهم تفاصيل العمل، يستخدم كثيراً في إزالة عوامل الانفعال والتوتر والقلق والكبت النفسي وتهيئة جو العمل عن طريق إتاحة الفرصة للتنفيس عما يشغل أذهان العاملين من مشاكل ومتاعب، ويحقق التوازن مع المتغيرات المحيطة بمناخ العمل بطريقة أسرع وأيسر من أسلوب الاتصالات الرسمية[٢١].

الاتصالات وصناعة القرار: Communication & Decision Making

في المنظمات العامة هناك ارتباط وثيق بين اتخاذ القرارات وعملية الاتصال الإداري، فصناعة القرار، أياً كان نوعه تعتمد بوجه عام على منظومة الاتصالات لجميع المعلومات اللازمة لإنجاز هذا القرار، ثم لإيصال القرار بعد ذلك إلى العاملين الموجودين في المستوى التنفيذي للمنظمة أو ما يُعرف بميدان العمل، في هذه الحالة، تعتمد فعالية القرار على مدى نجاح العملية الاتصالية في نقل المعنى المقصود من هذا القرار للمستقبل[٢٢].

هربرت سايمون، (Simon)، أكد أنه في منظمات العمل والإنتاج لا يمكن لمتخذ القرار أن يصل إلى الحل أو البديل الأمثل (Optimal Solution) لعدة أسباب:

١- الشخص له قدرات وإمكانيات محدودة Bounded المنطقية أو العقلانية المحدودة.

٢- محدودية الوقت.

٣- محدودية المعلومات.

لذلك يرى سايمون أن متخذ القرار يجب أن يبحث عن الحل المرضي[٢٣] (Satisfying) بمعنى آخر الحل الذي يرضي به القائد أو متخذ القرار (good Enough) الاتصالات الفعالة من وجهة نظره، هي إحدى الوسائل الرئيسية للوصول إلى الحل المرضي وهي الوسيلة التي يتم من خلالها نقل حيثيات القرار من موظف إلى آخر أو من قسم لآخر داخل المنظمة[٢٤]، هي الوسيلة، أيضاً التي يمكن من خلالها التقريب بين وجهات نظر العناصر المتصارعة داخل الجهاز الإداري من أجل توحيد الجهود لتحقيق الهدف العام لهذه الجهة.

معوقات الاتصالات الإدارية: Obstacle Of Administrative communication

إذا كانت عملية الاتصالات تزاول بقصد تبادل المعلومات والبيانات والأفكار والآراء والتعليمات من خلال قنوات معينة بين طرفي الاتصال مع التأكيد على التقارب في المعنى الوارد بفحوى الرسالة، فإن أي تشويه في المعنى المقصود أو تأخير في انسياب المعلومات أو عدم الوضوح سينتج عنه بعض المشكلات التي تؤثر على الأداء والعاملين وهو ما يعرف بمعوقات الاتصالات.

وتستمد معوقات الاتصالات أهميتها من منطلق نظرة الآخرين إليها، وإدراك آثارها على عاملي الأداء والموظف بالمنظمة، وتختلف هذه المعوقات حسب تصنيفها وإمكانية تواجدها بالمنظمة، باختلاف مستوى إدراك الإدارة، وحرصها على تبني نظام فعال للاتصالات تصل به المعوقات إلى أدنى حد ممكن، حيث لا تخلو أية منظمة إنسانية من وجود بعض صور المعوقات (Blockages) ومن هذه المعوقات ما يلي:[٢٥]

١- عائق اللغة: Language barrier الرسالة غالباً ما تُفهم أو تُفسّر بغير المقصود منها أثناء نقلها من شخص لآخر داخل المنظمة، لعدم وجود لغة مشتركة بين الطرفين، ولهذا فإن عدم فهم الرسالة المعطاة أو سوء تفسيرها ينتج عنه الكثير من معوقات الاتصال وذلك للتغير الناتج من سوء الفهم، فقد تحتوي الرسالة على تعليمات يلزم تنفيذها أو تبادل في المعلومات أو

التأكد على إنجاز أهداف معينة، وبالتالي فإن عدم فهم اللغة المرسّلة تخلق الكثير من المعوقات.

٢- التشويش: (Disturbation) وذلك بإحداث تغيير في المعلومات المنقولة أثناء مرورها بالمستويات الإدارية المختلفة فالموظف قد يلجأ إلى تصفية المعلومات (Filtering) قبل رفعها إلى الجهة العليا بما يخدم مصلحته الشخصية.

٣- البعد الجغرافي: (Geography) إن انتشار فروع المنظمة في مناطق نائية يوجد نوعاً من الصعوبات في عملية الاتصال، وإيصال القرارات والتعليمات ومد الإدارة المركزية بما تحتاج إليه من معلومات من مواقع التنفيذ.

٤- تأثير الإدراك: (Perception) إن الموظف المتلقي يفهم الرسالة متأثراً بإدراكه لموضوع الرسالة وخبرته مع المعلومات المنقولة في الرسالة بالإضافة إلى انطباعاته عن الراسل. ومما يؤثر على مدى فهم الرسالة المرسّلة هو إدراك دوافع المرسل فقد تكون هذه الدوافع مادية أو نفسية أو اجتماعية أو مجموعة متنوعة مما يلزم إدراكه وتقدير مدى أثره على الرسالة المعطاة ويعتبر عدم إدراك هذا المؤثر بمثابة هدف للاتصالات.

٥- رد الفعل الدفاع: (Self-Protection) الموظف في قسم الاتصالات قد يحجب معلومات وبيانات ذات علاقة بأخطائه مما قد يلحق الضرر بنشاط المنظمة واستمرارها.

٦- ضغط العمل: (Pressure of Work) في بعض المواقف قد تكون كمية العمل أكثر من طاقة العاملين ففي مثل هذه الحالة أمور مهمة منها ما يتعلق بالعمل قد لا تعالج كما يجب وأحياناً يتم تجاهلها نهائياً مما يؤثر على الاتصالات.

٧- مصدر المعلومات: (Information resource) فكلما كان مصدر المعلومات موثوقاً فيه كلما كان هناك احتمال أكبر لنقل الرسالة دون تشويش وبالعكس[٢٦].

الهوامش

Notes

١- سعيد يس عامر، الاتصالات الإدارية والمدخل السلوكي لها، الرياض: دار المريخ، ١٩٨٦م)، ص٣٠.

٢- نفس المرجع، ص٣١.

٣- نفس المرجع، ص٣١.

٤- أسماء سيد حمود، "الاتصالات وإنتاجية الفرد"، الكفاية الإنتاجية، س٢٨، ع١، (١٩٨٤)، ص ٤٤٧- ٦٢.

٥- سعيد يس عامر، المؤتمر السنوي الثالث، استراتيجيات التغير وتطوير منظمات الأعمال العربية (القاهرة: وايد سيرفيس للاستشارات والتطوير الإداري، ١٩٩٣م)، ص١٦٧.

٦- نفس المرجع، ص١٦٧ – ١٦٨.

٧- زيدان عبد الباقي، "الاتصالات الإدارية وجوانبها السلوكية"، دراسة تجريبية، الإدارة، مجلد ٩ العدد ٣، (١٩٧٧م)، ص٦٧- ٨٤.

٨- زيدان عبد الباقي، "الاتصالات في مجتمع الإدارة"، الإدارة، (مجلد ١١، العدد ٣، ١٩٧٩م)، ص٧٢- ٧٧.

٩- محمد قاسم القريوتي، السلوك التنظيمي، (عمان: دار المستقبل للنشر والتوزيع، (١٩٨٩م)، ص١١٣.

10- Cort E. Lutra and Allen K.Settle, American Public Administration, Concept and Cases, (N.J. Prentic Hall, 1985), P. 105.

11- Nicholus Henery, Public Administration and Public Affairs (N.J. Prentice Hall, 1980) P. 32.

١٢- قنديل سيد نصر، "وسائل الاتصال"، الكفاية الإنتاجية، س٢٨، ع١، (١٩٨٢م)، ص١٠١- ١١١.

13- A. Sanford, G. Hunt and Bracey, Communication Behavior in Organization, (Columbia, Ohio, Charles Merril Publishing Com. 1976), P. 12.

١٤- محمد ماهر عليش، "مظاهر الفكر الإداري الحديث، الاتصالات وأثرها في الإنجاز الإداري وفي رفع كفاءة إدارة العاملين"، مجلة الاقتصاد والإدارة، العدد ١٣، (١٤٠١هـ)، ص٣٠.

١٥- نفس المرجع، ص٣٠.

١٦- نفس المرجع، ص٣٠.

١٧- لطفي محمد راشد، الاتصالات الإدارية، (الرياض: مطابع الفرزدق التجارية، ١٩٨٢م)، ص

١٨- عبد الباقي دره، كالاتصالات والتعليمات: مفهومه وأهميته وعملياته"، شؤون الإدارة الحديثة، العدد ٦٥، (١٩٨٢م)، ص٢٠- ٢٦.

19- Rayburn Barton and William Chappell, Public Administration, The Work of Government, (IIIions Scott, Foresmen and Company, 1985), PP. 296-299.

٢٠- علي عبد الوهاب، معوقات الاتصال في الجماعات، أنواعها وطرق علاجها، (الرياض: مطبوعات معهد الإدارة العامة، ١٣٩٨هـ)، ص٢٥.

21- Lutra and Allen, Op. Cot, P. 109.

22- Richard Stillman, Public Administration Concept, and Cases (Boston, Honghton Miffin Co. 1984), P. 263.

23- Ibid, P. 263.

24- Stillmon, Op. C. T. P. 254.

٢٥- زيدان عبد الباقي، "معوقات الاتصال الإداري في الصناعة، الإدارة، مجلد١٠ان العدد٢، (١٩٧٧م) ص ٣٠- ٣٧.

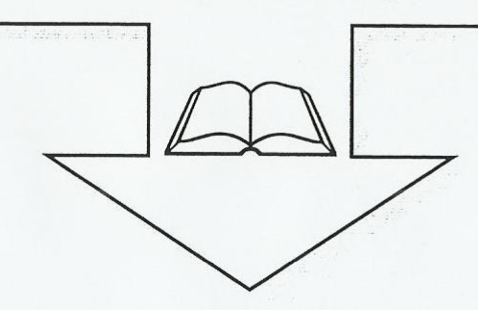
راجع: طلال الشريف، طلعت سندي، طلق السواط، دور وحدات الاتصالات الإدارية في رفع كفاءة إدارة الأجهزة الحكومية المشاركة في الحج، مركز أبحاث الحج ١٤٢١٢هـ.



أهداف الفصل الثاني عشر

يهدف هذا الفصل إلى:

- معرفة الاتجاهات الحديثة بالإدارة.
- التركيز على إدارة الوقت وأهميتها للإداري.
- تسليط الضوء على التجربة اليابانية.
- توضيح برامج حلقات الجودة.
- التعرف على الإدارة بالأهداف.
- الإلمام بالثقافة التنظيمية كمحدد لفعالية المنظمات المعاصرة.
- استيعاب فكرة الخصخصة والدور المنتظر للقطاع العام.
- شرح إدارة الأزمات كأحد الأساليب لمواجهة تحديات المنظمات المعاصر.
- إبراز دور الحكومة الإلكترونية في رفع مستوى الخدمة.
- إدراك مستقبل الإدارة العامة.



إدارة الوقت

Time Management

أهمية إدارة الوقت: Importance of Time Management

إن أهمية الوقت ترجع إلى كيفية إدارة واستغلاله الاستغلال الأمثل من قبل العاملين، وتزداد أهميته خاصة في الحياة الشخصية للأشخاص وفي المنظمات العامة والخاصة بدءاً من القادة الإداريين في قمة الهرم الإداري إلى المشرفين والعاملين في المستويات التنفيذية. فالإدارة الجيدة تسعى إلى استثمار الوقت لأن الوقت يعتبر مورداً فريداً لا يمكن ادخاره وإنما استخدامه بحكمة ومنطق.[١] فالإدارة تهتم بالوقت للمحافظة على توفير الجهود والموارد والعاملين، وتستخدم الأسلوب الأمثل في عدم إهدار الوقت، حيث أن استخدامه بفعالية يمكن أن يغير بعض العادات القديمة غير المفيدة ويساهم في استخدام الوقت بالطرق السليمة الاستخدام السليم.

إن أهمية الوقت من وجهة نظر الإدارة الحديثة أصبح ذا أهمية كبيرة حيث يعتبر وقت الإدارة معياراً حاسماً للدخول في مشروعات جديدة بدلاً من النظر إلى مدى العائد من استثمار هذا الوقت.[٢]

ويُعتبر الوقت مورداً مهماً للمديرين مثله كمثل الموارد الأخرى كالآلات والموارد ورأس المال والقوى العاملة. لذا فإن الوقت يُعتبر مورداً نادراً كما أشار بيتر دراكر الوقت هو "أندر الموارد فإذا لم تتم إدارته لن يتم إدارة أي شيء آخر".[٣]

فالوقت مورد فريد من نوعه، إذ أن كل موظف يملك منه نفس المقدار، كل عمل يحتاج إلى وقت لا يمكن شراؤه وإنما الحل الحقيقي هو استخدام أفضل للوقت المتاح.

مفهوم الوقت: Concept of Time Management

يُعتبر الوقت وحدة قياساً بالساعة أو أجزائها ويسير على شكل خط مستقيم إلى الأمام ويتحرك بموجب نظام معين من الصعب التحكم فيه أو استرجاعه.

فالوقت يسير بسرعة ثابتة ومحددة دون توقف أو زيادة أو نقصان،[٤] ولقد عرف الوقت على أنه "المادة التي صنعت منها الحياة"[٥]. وكما أشار الحسن البصري "يا ابن آدم إنما أنت أيام مجموعة كلما ذهب يوم ذهب بعضك"[٦].

ومفهوم الوقت يمثل "بوجود العلاقة المنطقية لارتباط نشاط أو هدف معين بنشاط أو هدف آخر ويعبّر عنه بصيغة الماضي أو الحاضر أو المستقبل"[٧]. إن مفهوم الوقت هو الفترة المحددة من حياة الموظف اللازمة لإنهاء مهمة .

خصائص الوقت: Characteristics of Time

للوقت خصائص يتميز بها ومنها :

١- سرعة انقضائه فهو يمر مر السحاب، ومثلما تذهب الساعة الأولى من اليوم يذهب اليوم كله.

٢- ما مضى منه لا يعود مرة أخرى، فكل يوم يمضي وكل ساعة تنقضي ليس في الإمكان استعادتها أو ادخارها لاستخدامها.

٣- أنه أغلى ما يملك الإنسان، حيث أنه مورد ثمين ووعاء لكل عمل وكل أداء وإنتاج ينبغي أن يدرك القادة الإداريون والعاملون في المنظمات أن الوقت هو أثمن الموارد التي يملكونها وأن يستثمر مثل استثمار المال وأن يستغل في تحقيق أهداف المنظمة.

مفهوم إدارة الوقت:

إن إدارة الوقت تعني إدارة الذات،[٨] لذا فإن إدارة الوقت هي النقطة الحيوية في مراقبة الوقت، وللتحكم فيه ينبغي تنمية عادات مفيدة في استخدام الوقت وممارستها فعلاً.

إن مفهوم إدارة الوقت "عملية مستمدة من التخطيط والتحليل والتقييم المستمر لكل النشاطات التي يقوم بها الشخص خلال فترة زمنية محددة، تهدف إلى تحقيق فعالية مرتفعة في استغلال هذا الوقت المتاح للوصول إلى الأهداف المنشودة"[٩].

إن إدارة الوقت أمر يتعلق بتوفير الوقت وتنمية إدارة الوقت تعتبر أن القادة الإداريين لديهم الكثير من المهام التي يحتاجون إلى القيام بها لكن لا يملكون الوقت الكافي للقيام بالأشياء التي يرغبون الانتهاء منها. فإدارة الوقت ليست في الواقع مسألة وقت ولكنها مسألة تفكير وسلوك وأولويات[١٠].

إدارة الوقت تساعد في تحديد الحاجات حسب أهميتها وتعني الكفاءة ومن ثم تعتبر إدارة الوقت الجيدة صفة من صفات القيادة الجيدة.

إن ممارسة إدارة الوقت عادة يمكن تعلمها والاستخدام الناجح للوقت يتطلب إدارة للذات وتخطيطاً للعمل، وتحديداً للأولويات وتنظيماً، وجدولة الوقت للعاملين وأهداف المنظمة.

مبادئ إدارة الوقت: Principle of Time Management

إن إدارة الوقت تعتبر عملية تتكون من مهام التخطيط والتنظيم والرقابة أي أن إدارة الوقت تستلزم وجود مهارة التخطيط والتنظيم لاستخدامها بفعالية وكذلك مهارة الرقابة على استخدامها.

١- التخطيط:

عادة ما يقع المدراء في مصيدة عدم التخطيط بحجة أنه يأخذ وقتاً كبيراً، وبالرغم أن التخطيط يأخذ وقتاً طويلاً أول الأمر فإنه يعوض ذلك الوقت حيث ينجز المدير أفضل ويوفر جهداً ووقتاً في الأداء الحقيقي للنشاطات والمهام المناطة به.

والتخطيط يعد أكثر مهام القائد الإداري أهمية وبدونه لا يستطيع أن يكون لديه صورة واضحة عما يود إنجازه ولا عن طريقة ذلك. ربما يكتشف المدير مثلاً وهو في أثناء تأدية برنامجه أو عمله أن الموارد المخصصة للقيام بذلك غير متوفرة أو كافية، ولو كان هناك تخطيط مسبق لربما تفادى الوقوع في أزمة. إذ أن فقدان التخطيط يؤدي إلى تدهور البرامج أو إلى الكسل بعد إنهاء العمل أو إلى الجلوس بدون عمل أو إلى ازدواجية في العمل أو عدم إنهاء الأعمال في موعدها المحدد. والحقيقة أنه يمكن أن يفعل الموظف أكثر في الوقت الذي يخصص بواسطته التخطيط الفعال للأعمال، وأول خطوة يمكن القيام بها أن يخصص وقتاً للتفكير، إذ أن الساعة الهادئة توفر الوقت للتفكير والتخطيط.

إن التخطيط للوقت يومياً هو أفضل طريقة للقيام بالأعمال، ففي الصباح أو في نهاية يوم العمل يفضل ترتيب ما يُراد تحقيقه ومع مرور الوقت يصبح التخطيط اعتيادياً، واللحظات التي تقضي في التخطيط تضمن توجيهاً سليماً وإنجازاً رائعاً، إن تخطيط الوقت هو أكثر عناصر الإشراف التي يكثر التحدث عنها والمهملة في نفس الوقت.

خطوات التخطيط: (١١)

أ – معرفة المعلومات والبيانات:

إن أول خطوات التخطيط هو أن يقوم المدير بتحليل دقيق لكيفية قضاء الوقت، حيث أنه بدون هذه المعلومات يصعب تحديد العادات والأنماط التي يحتاج إلى تنفيذها في العمل، والأفضل هو الاحتفاظ بسجل زمني يومي يسجل الوقت الحقيقي الذي يقضي في كل مهمة ولعدة أيام حيث يقسم كل ساعة إلى فقرات بين ١٥، ٢٠ دقيقة لتسجيل المهام والأنشطة فيها، وبعدها تتاح الفرصة لجمع معلومات تحدد ما يمكن عمله.

ب – تحديد الأهداف:

على المدير أن يحدد الأهداف التي يود تحقيقها وتقسيمها إلى أهداف طويلة المنال، وأهداف قصيرة المنال، وتحديد أيضاً الوقت اللازم لكل هدف وعليه أن يكتب أهدافه وخططه في قائمة يومية ويتتبع ما كُتب فيها لأن هذه طريقة سريعة للسيطرة على الوقت وتُعتبر الطريقة التي تستخدم الوقت قبل التنفيذ.

ج – ترتيب الأولويات:

والأولويات تحتاج إلى تحديد حيث تكتب الأمور التي يريد المدير أن يقوم بها غداً ثم يحددها حسب أهميتها أ، ب، ج ثم يبدأ في الأولويات بحيث يركز على القيام بالمهام ذات الأولوية والمبدئية قبل نظيريتها، فما كان مطلوباً بصفة عاجلة يجب أن يبادر به ويؤخر ما ليس له صفة العجلة وما كان له وقت محدد يجب أن يعمل في وقته.

٢ – التنظيم:

على المدير أن ينظم وقته بين الواجبات الملقاة على عتقه والأعمال المختلفة. وتنظيم الوقت يراعى أن يكون فيه جزء للراحة والتفكير والترويح فإن النفس تسأم بطول الجهد وليس المهم أن يعمل المدير بل المهم أن يعمل العمل المناسب في الوقت المناسب.

مبادئ التنظيم: (١٢)

١- وجود خريطة تنظيمية يعرف المدير والعاملين موقعهم في الخريطة التنظيمية، وبذلك تكون خطوط السلطة واضحة.

٢- تقسيم العمل وذلك بتقسيم المهمة الكبيرة إلى مهام أصغر يمكن السيطرة عليها.

٣- معرفة طرق تنظيم العمل لتحسين أداء الانضباط وتنظيم الوقت وهي:

أ- التعود على عادات عمل سليمة.

ب- حجز فترات زمنية طويلة غير متقطعة لتأدية العمل.

ج- إكمال العمل الأول قبل البدء في عمل جديد.

د- معرفة الأمور الأكثر استعجالاً والتركيز على الأولويات.

هـ- مراجعة الطرق التي تتعامل مع الأعمال الكتابية ومحاولة تطبيق طرق جديدة للتصرف بسرعة وفعالية.

٣ – الرقابة:

إن فكرة الرقابة على الوقت تعتبر من أسس الإدارة السليمة وتزيد من فاعليتها ، إن تغيير الخطة اليومية والمتابعة اليومية ضروران لإدارة الوقت.

تنفيذ الخطة أمر ضروري لوظيفة الرقابة إذ لا يمكن إنجاز العمل إلا إذا كان هناك خطة أو معيار يتم بموجبه مقارنة النتائج المتوقعة.

فمتابعة تعديل الخطة والجدول والأداء والإنتاج بما يتلاءم مع الأهداف والظروف المحيطة هي الرقابة بذاتها[١٣].

إن الرقابة على الأعمال تشمل ما يلي:

أ- متابعة الجدول الزمني ومعرفة ما تم إنجازه وما هي العوائق التي اعترضت التنفيذ.

ب- معرفة الأهداف التي تم تحقيقها.

ج- معرفة كل مهمة وما استغرقت من وقت.

وبشكل عام يحتاج المدير لأن يعرف كيف يمضي وقته وكيف يخطط وينظم له ، فالتحكم في الوقت هو الرغبة في تحمل المسئولية . وإذا شعر بأن هناك نقصاً في الوقت أثناء عمله فهذا مؤشر أن مهارته الإدارية تتجه نحو العدم.

الإدارة اليابانية

Japanese Administration

إن التفوق والنجاح الذي حققته اليابان أصبح مثار اهتمام وإعجاب كثير من دول العالم اليوم وهذا الاهتمام تمثل في سلسلة الدراسات التي يقوم بها المتخصصون في حقول المعرفة المختلفة للتعرف بشكل واضح ودقيق على العوامل التي كانت وراء هذا التفوق الاقتصادي لدولة اليابان، بهدف إمكانية الاستفادة من تلك التجربة الرائدة. هناك بعض الدراسات آلت نتائجها إلى إمكانية تطبيق الإدارة اليابانية في مجتمعات أخرى طالما توافرت لها بعض المقومات الأساسية، البعض الآخر الذي درس القيم الاجتماعية والثقافية والحضارية، والجذور التاريخية بعمق يؤكد أن ذلك النجاح والتفوق للإدارة اليابانية مرتبط بتلك المتغيرات البيئية لذلك لا يمكن نقل تلك التجربة الفريدة إلى دول أخرى.

خصائص الإدارة اليابانية : Characteristics of Japanese Administration

هناك مجموعة من الدراسات توصلت إلى نتيجة مفادها أن هناك خصائص أو سمات خاصة بالإدارة اليابانية منها ما يلي:

أولاً: الاستقرار الوظيفي:

يُعتبر هذا المبدأ من الركائز الأساسية للإدارة اليابانية حيث يقوم هذا المبدأ على تفهم حقيقي وموضوعي للكائن الاجتماعي، حيث أن تطبيق هذا المبدأ يحقق الاستقرار النفسي والذهني لدى العاملين في المنظمة ويترتب على هذا الشعور زيادة الولاء والانتماء لتلك المنظمة حتى تصبح بمثابة كيان أسري آخر مما ينعكس بشكل إيجابي على كفاءة وفعالية العاملين في أداء المهام الموكلة إليهم. كذلك تطبيق هذا المبدأ يؤدي إلى خلق جو يسوده الثقة والمحبة والتآلف بين العاملين.

يقول وليم أوشي: "عندما يتوقع الإنسان أن يعمل طوال حياته مع الآخرين في مؤسسة واحدة، فأنه لا يسعى أن تتطور بينه وبينهم خلافات عميقة تصدع وتفسد علاقاتهم الدائمة وبصورة قد تحيل حياة العمل وحياتهم إلى جحيم مستمر"[١٤]

إضافة إلى ذلك "أن إحساس العاملين بأن المشروع يتمسك بهم في حالات (العسرة) كظروف الكساد وخلافها، سوف يعمق التزامهم بأهداف المشروع ويعمق ارتباطهم بها، وإلى المدى الذي سوف ينعكس بنتائج أكثر إيجابية من كل التوقعات"[١٥].

ثانياً: عدم الاختصاص في الوظيفة:

هذا المبدأ يرتكز على دائمية الوظيفة حيث يعني الإلمام بعدد كبير من الوظائف بدلاً من التخصص الدقيق في إنجاز مهام معينة.

التخصص وتقسيم العمل يعتبر من المقومات الأساسية للنظرية الغربية حيث يؤدي التخصص إلى السرعة والدقة في إنجاز الأعمال كذلك يساعد في إجراء رقابة فعالة على أداء العاملين وتحديد المسئولية.

إن الإدارة اليابانية تؤمن بعدم الاختصاص الوظيفي وتؤكد على التناوب الوظيفي الذي يقضي بأن يلم العامل بكثير من الأعمال والمهام الموجودة في المنظمة ولتحقيق ذلك هناك برامج تدريبية مستمرة لإعادة تأهيل العاملين في الوظائف المختلفة التي تحتويها تلك المنظمة. إن تطبيق هذا المبدأ يؤدي إلى ارتباط العاملين ليس بالوحدة الإدارية التي يعملون بها بمعزل عن الكيان الكبير للمنظمة، بل يكون ارتباطه وولاؤه للمنظمة وليس للوحدة التي ينتمي إليها. ونتيجة لذلك يتولد لديه الشعور بالولاء والإخلاص والانتماء للمنظمة وليس لوحدة إدارية معينة.

ثالثاً: أولوية الجماعة على الفرد:

إن أهم سمة بارزة للمجتمع الياباني هي ذوبان الفرد في المجتمع، وتصبح اهتماماته ومشاعره وطموحاته مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالجماعة التي ينتمي إليها

والتي بدورها تنتمي إلى المجتمع الكبير. لذلك قام المجتمع الياباني على قواعد وسلوك منها، عدم تشرذم الفرد أو الجماعة إلى فرق وجماعات متعارضة تدخل في مناقشات عنيفة مع بعضها البعض. وهناك مثل شعبي شائع في اليابان يؤكد تلك القيم الجماعية يقول "المسمار الذي يبرز رأسه يُضرب بالمطرقة"[١٦].

يُعتبر العمل الجماعي كفريق واحد من أهم سمات المنظمات اليابانية، حيث أن الترابط بين العاملين في المنظمة يأخذ نفس العمق للترابط بين أفراد الأسرة الواحدة من حيث التآلف، والمحبة، التفاني، ووحدة المشاعر والطموحات والآمال. وهذا الترابط أكده مدير شركة سوني اليابانية (Sony) حيث قال: "إن العمل بشركته يشبه إلى حد كبير العمل بالسفينة التي يواجه كل فرد فيها مصيراً واحداً فإذا كان هناك خطأ من أحد الأفراد داخل السفينة فإن ذلك سوف يؤدي إلى غرقها مما يلحق الضرر بالآخرين"[١٧].

رابعاً: المشاركة في صنع القرارات:

إن عملية المشاركة في صنع القرارات تكون من أسفل إلى أعلى، وهذا يعني أن هناك مشاركة فعلية من قبل كافة العاملين المعنيين بهذا القرار. فمثلاً إذا واجهت المنظمة مشكلة معينة يكون هَم الإدارة هو تشخيص تلك المشكلة تشخيصاً دقيقاً ومعرفة أسبابها وآثارها، وذلك بإتاحة الفرصة لكافة العاملين للمساهمة في تحديد هذه المشكلة. وبعد ذلك تتاح لهم الفرصة لتقديم المقترحات والتوصيات لإيجاد حلول فعالة لتلك المشكلة. إن تطبيق هذا الأسلوب يتطلب وقتاً واستعداداً من قبل الإدارة العليا للاستماع ومناقشة جميع الآراء والمقترحات حتى يتم التوصل إلى اتفاق جماعي حول الحل، بعد ذلك يتعاون الجميع في تنفيذ القرار. ولتأكيد ذلك الواقع ما أورده وليم أوشي على لسان أحد المديرين الأمريكيين "إذا كان المرء يعتزم الذهاب إلى اليابان لإبرام صفقة من الصفقات التي تستغرق يومين في الظروف العادية، فإنه سيكون محظوظاً إذا تمكن من

الحصول على عبارة (ربما) بعد مضي أسبوعين من التفاوض، فاليابانيون يستغرقون دهراً بأكمله للخروج بقرار"[١٨].

خامساً: الاهتمام الشمولي بالموظف:

الاهتمام الشمولي بالموظف يعتبر من أهم خصائص الإدارة اليابانية، إن الاهتمام بالعاملين لا ينصرف ولا يقتصر على كل ماله علاقة بالعمل وأثناء تواجد العامل في موقع العمل، بل هذا الاهتمام يمتد ليشمل حياة الموظف الخاصة. إن الإدارة اليابانية تنطلق من مبدأ أساسي وهو أن العامل أو الموظف بصفته كائناً اجتماعياً لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتجرد من إنسانيته بمجرد وصوله إلى مقر عمله. فمثلاً لا يمكن أن تتوقع أن العامل الذي تواجهه بعض المشاكل الاجتماعية والأسرية أن يتخلى عنها أثناء تواجده في موقع العمل. إن طبيعة التركيبة البشرية تؤكد لنا أن هذه المشكلات لها تأثير مباشر على أداء وكفاءة العمال أثناء قيامهم بمهامهم. لذلك نجد المديرين في المنظمات اليابانية حريصين على الاهتمام بالمشاكل الخاصة بالعاملين ومحاولة الوقوف معهم ومشاركتهم في إيجاد حل لتلك المشكلات أو التخفيف من وطأتها عليهم ومشاركتهم وجدانياً والتعاطف معهم. إضافة إلى ذلك نجد الشركات اليابانية تقيم حفلات ترفيهية، ثقافية، ورياضية ليس للعاملين فقط بل لأسرهم أيضاً.

برامج حلقات الجودة

Quality Circles Programs

مقدمة: Introduction

بنهاية الحرب العالمية الثانية كانت المعضلة التي تواجه الشعب الياباني كيف يمكن إعادة بناء دولة خسرت الحرب وتفتقر إلى الثروات الطبيعية، من زراعة وبترول وغيرها، اللازمة لتحسين الوضع الاقتصادي المتدهور آنذاك. واهتدوا عندئذ إلى ضرورة تجديد أساليب وإجراءات أعمالهم الإدارية، وكان أحد الوسائل التطويرية التي اعتمد عليها اليابانيون ما يعرف ببرامج فرق العمل (Quality Circles). كفاءة هذا الأسلوب الإداري ونجاحه أغرى الأوروبيين باعتناقه في بداية السبعينات الميلادية ثم ما لبثت الشركات ومؤسسات الإنتاج الأمريكية أن سارت في نفس الاتجاه محاولة الاستفادة من هذه النظرية الحديثة في أنشطتها المختلفة مع بداية الثمانينات الميلادية حتى تتمكن من مواكبة التطور المذهل في أساليب وإجراءات العمل اليابانية. فلسفة هذا المبدأ الإداري، مفهوم حلقات الجودة، أهداف هذه البرامج ستكون المحور الرئيسي لهذا الفصل.

مفهوم حلقات الجودة:

لفهم هذا النمط الإداري لابد من إعطاء نبذة مختصرة عن مفهوم الجودة أولاً ثم ماذا نعني بحلقات الجودة.

أولاً: الجودة: Quality

تتعدد التفسيرات لمفهوم الجودة حسب المفهوم الشخصي للأفراد. فالجودة قد تعني للمدير "أداء العمل المناط به وبإدارته بأفضل السبل، بالإضافة إلى التحسين المستمر للأسلوب القيادي"[١٩]. وللموظف بأنها "الاعتزاز بالعمل وبالمنتج

أو الخدمة التي يقدمها"[٢٠]. بينما الجودة لدى المستفيد من الخدمة قد تعني تفهم احتياجاته وعمل كل ما يمكن لإشباعها بأقل تكلفة وجهد من جانبه هو. وبوجه عام نستطيع القول بأن الجودة تعني إتقان الخدمة أو السلعة عند تقديمها للمستفيد أو المستهلك وبصفة دائمة.

ثانياً: حلقات الجودة: Quality Circles

تُعتبر أحد الأساليب الإدارية الحديثة للتعامل مع معطيات العمل اليومية. وتعتمد على أساس تكوين فرق عمل لدراسة المشكلة موضع القرار واستعراض البدائل الملائمة واقتراح الحلول اللازمة بدلاً من الاعتماد على شخص واحد لاتخاذ القرار. والهدف من ذلك هو إيجاد جو تنظيمي باعث للتجديد والابتكار، طرح أفكار جديدة، إتاحة الفرصة للمختصين لإبداء آرائهم وإثراء البدائل بوجهات نظر جديدة، فحلقات الجودة، باختصار، تتمثل في اللقاء التطوعي بين مجموعة من الموظفين من نفس بيئة العمل لحل المشكلات المتعلقة بعملهم والنظر في الفرص المتاحة والمخاطر المتوقعة ونقاط القوة التي تحتاج إلى التدعيم. هذه اللقاءات تتم بصفة مستمرة قد تكون على المستوى الأسبوعي أو الشهري لمراقبة الإنجاز في جميع المراحل واكتشاف الأخطاء والعمل على تصحيحها أو التخفيف من آثارها قدر الإمكان.

مجالات عمل حلقات الجودة:

تنحصر مهام ما يعرف بحلقات الجودة في النقاط التالية:

١- المشكلات: تحديد المشكلات والمعوقات التي تواجه المنظمة واقتراح الحلول اللازمة لذلك.

٢- الفرص المتاحة: حصر الفرص المتاحة للمنظمة ومدى إمكانية استغلالها في حدود إمكانيات وقدرات التنظيم.

٣- المخاطرة: دراسة احتمالات الفشل والوقوع في الخطأ عند اتخاذ القرارات التنظيمية، وكيف يمكن تجنب ذلك أو التخفيف من حدته.

٤- تدعيم نقاط القوة: تعمل برامج حلقات الجودة على تعزيز جوانب القوى لدى التنظيم لضمان استمراريتها.

٥- التحسين: من مجالات العمل الرئيسية لبرامج حلقات الجودة تحسين وتطوير إجراءات العمل والارتقاء بمستوى الخدمة إلى الأفضل من حيث الجودة والكفاءة والغزارة.

أهمية حلقات الجودة:

الفلسفة الرئيسية التي بُنيت عليها برامج حلقات الجودة (Quality Circles Programs) مفادها أن العنصر البشري يُعتبر المصدر الرئيسي والأكثر أهمية بالنسبة للتنظيم. فمن هم على رأس العمل هم الأشخاص الأكثر دراية وخبرة بجزئياته. مهمة هذه البرامج حث الأفراد على التركيز والمشاركة في فهم جوانب العمل اليومي والمساهمة في تذليل الصعوبات والمشاكل التي تواجههم.

نجد أن العمال والموظفين العاديين يشاركون وبصفة مؤقتة في المهام الإشرافية والإدارية إضافة إلى أعمالهم الرسمية. إذا كانت هذه المساهمة فعالة يتم تبنيها من قبل القيادة مباشرة، أما إذا كانت خلاف ذلك فللمدير المختص إدخال بعض التعديلات اللازمة أو رفضها. هذا يعني أن المنظمة استطاعت الجمع بين أمرين:[٢١]

١- حافظت على التسلسل التقليدي للسلطة وأكدت على المسئولية المطلقة للقائد.

٢- أعطت منسوبي التنظيم الفرصة للمشاركة الطوعية .

وتعتبر الإدارة اليابانية من أكثر النماذج الإدارية التي استطاعت تفعيل هذا المبدأ عن طريق إشراك الأفراد في العمل الإداري في مختلف المستويات التنظيمية.

أهداف برامج حلقات الجودة:

طبيعة ومستوى العاملين التعليمي والثقافي في المؤسساتالحديثة وتزايد رغبتهم في المشاركةوحاجتهم الملحة في الحصول على الاعتراف والتقدير من قبل المنظمات دفع المفكرين والمهتمين بالحقل الإداري إلى إبراز أهمية هذا المنهج الإداري والهادف إلى:

١- البناء والاستثمار الاستراتيجي للعنصر البشري.

٢- تأكيد وممارسة مبادئ العلاقاتالإنسانية – من احترام متبادل، ثقة، تقدير، عدالة... الخ – في بيئة العمل.

٣- بناء علاقات عمل أفضل بين منسوبي التنظيم.

٤- إيجاد بيئة عمل تساعد على التفكير الجماعي المنطقي.

٥- إتاحة الفرصة للنقاش الموضوعي المنظم بين فئات التنظيم المختلفة.

٦- تحسس احتياجات الآخرين من خلال هذه اللقاءات والعمل على تلبيتها ضمن إمكانيات المنظمة.

٧- تنمية قدرات الأفراد التفاوضية وتحسين مهاراتهم الإشرافية من خلال إدارتهم لجماعات العمل.

٨- التعرف على مجالات وجوانب العمل التي تحتاج إلى تحسين واقتراح ما يلزم لذلك.

٩- التنمية الذاتية للأفراد خاصة المشاركين في مجموعات العمل هذه.

١٠- التأكيد التطبيقي لمبدأ العمل الجماعي (Team work) .

١١- إحداث قنوات اتصال فعالة من خلال اللقاءات بين الأشخاص المشاركين في فرق العمل المتعددة.

١٢- تدريب الأفراد على أساليب التحليل الجماعي للمشاكل التي تواجه المنظمة وإيجاد الحلول المناسبة.

١٣- دفع الأفراد إلى تبني مشاكل المنظمة والإحساس بها والمساهمة في إيجاد الحلول المناسبة.

١٤- إبراز أهمية التعاون القائم على أساس الاحترام المتبادل.

الإدارة بالأهداف

Management By Objectives

إن الإدارة بالأهداف تُعتبر من الأساليب الحديثة التي يُنظر إليها على أنها تهدف إلى رفع الكفاية الإنتاجية والإدارية، ورفع الروح المعنوية لدى العاملين وتحسين العلاقات داخل العمل وتطوير القدرات والأنشطة الإدارية كالتخطيط والتنظيم والتوظيف والتوجيه والرقابة والاتصالات وحل المشكلات واتخاذ القرارات وتقييم الأداء.

فكرة مفهوم الإدارة بالأهداف:

إن أول من أتى بفكرة الإدارة بالأهداف هو بيتر دروكر (Peter Drucker) في عام ١٩٥٤م، عندما نشر كتابه الإدارة بالتطبيق (The Practice of Management)، والذي أبرز مفهوم الإدارة بأنه "إن ما تحتاج إليه المنظمة هو مبدأ إداري ينمي الشعور بالمسئولية لدى الأفراد العاملين، وفي نفس الوقت يوفر لهم التوجيه الكافي ويجعل أهدافهم الشخصية منسجمة مع الأهداف العامة للمنظمة. والمبدأ الوحيد الذي يستطيع تحقيق ذلك هو الإدارة بالأهداف"[٢٢].

وبعد ذلك حصلت تطورات هامة في الكتابة عن الإدارة بالأهداف وعن مفهومها واختلف المهتمون والدارسون للإدارة بالأهداف على إيجاد صيغة واحدة لتعريفها. فمنهم من يرى أنها ممارسة إدارية تؤدي إلى زيادة فاعلية الإدارة، وفريق آخر يرى بأنها العملية أو الإدارة أو النظام أو التخطيط الإداري وفئة أخرى ترى بأن الإدارة بالأهداف هي فلسفة إدارية أو النظام أو التخطيط الإداري وفئة أخرى ترى بأن الإدارة بالأهداف هي فلسفة إدارية قائمة بذاتها[٢٣] لذا فإن كثرة هذه الآراء والمفاهيم أدت إلى إغناء هذا الموضوع من الناحية النظرية والتطبيقية وسنحاول طرح بعض المفاهيم الشائعة لإدارة الأهداف.

فقد تطرق إلى مفهوم الإدارة بالأهداف أوديورن (George Odiorne) الذي يعتبر أبرز من ساهم في تطوير هذا الأسلوب وتعميمه وقد عرفه بأنه "الطريق الذي يقوم من خلال المدير والعاملين معاً بتحديد الأهداف العامة للمنظمة وتحديد النتائج المتوقعة واستخدام هذه النتائج في توجيه الإنتاج وتقييم إنجازات العاملين في المنظمة"[٢٤].

ومن المهتمين بدراسة الإدارة بالأهداف جون همبل (John Humble) الذي يعتبر ممن ساهموا في هذا المجال وقد عرّف الإدارة بالأهداف بأنها "نظام ديناميكي يوفق بين حاجة المنظمة لتحقيق أهدافها الخاصة بالإنتاج وتقديم الخدمات وتحقيق الأرباح والنمو من جهة وبين حاجات المديرين إلى المشاركة وتنمية طاقاتهم وقدراتهم من الجهة الأخرى"[٢٥].

ومفهوم الإدارة بالأهداف لدى مورسي (Morrisey) بأنه "منهج منطقي وواضح للإدارة ولكنه يتطلب من المديرين أن يغيروا أنماطهم الإدارية التقليدية تغييراً جذرياً. وهذا المنهج يتضمن في جوهره تحديد أهداف ونتائج واضحة ودقيقة، ويتضمن كذلك وضع برامج واقعية لتحقيق تلك الأهداف، ثم تقييم الأداء في ضوء قياس مدى تنفيذ النتائج المتوقعة"[٢٦].

ويرى جبسون (J. Gibson) ومن خلال ما كتب عن الإدارة بالأهداف بأنها "نظام للعمل يعتمد بالدرجة الأولى على الجوانب السلوكية وتحقيق أكبر قدر من الأهداف التي تسعى المنظمة إليها"[٢٧]. ويعتقد رايا (Raia) أن مفهوم الإدارة بالأهداف يُعتبر "في جوهرها فلسفة إدارية تتمحور حول إمدادات التغير وتنمية المنظمة والأفراد العاملين فيها فهي تشجع المديرين على الإسهام في تحقيق أهداف المنظمة التي ينتمون إليها من خلال اشتراكهم في تحديد الأهداف. وبالتالي فإن المديرين سيشعرون بالإنتماء للمنظمة وسيوجهون أنفسهم ذاتياً ويراقبون أنفسهم في تحقيق أهداف المنظمة لأن أهداف المنظمة تتسم وتتكامل مع أهدافهم الشخصية"[٢٨].

ويركز مالي (Maly) على الإدارة بالأهداف بأنها "استراتيجية للتخطيط الإداري"[٢٩] وفي تفسير نفس الإطار يصفها مجونكي (Magonky) بأن الإدارة بالأهداف "هي طريقة للتخطيط الإداري"[٣٠]..

ويُلاحظ من خلال التعاريف السابقة أن مفهوم الإدارة بالأهداف يتضمن:

١- تحديد الأهداف وعلى ضوئها تكون النتائج واضحة ودقيقة.

٢- وضع برامج واقعية لتحقيق تلك الأهداف.

٣- تقييم الأداء في ضوء قياس مدى تنفيذ النتائج المتوقعة.

٤- حل المعضلة الإدارية الأساسية في كيفية التوفيق بين أهداف المنظمة وأهداف العاملين.

٥- تشجيع العاملين في الإسهام في تحقيق أهداف المنظمة التي ينتمون إليها من خلال اشتراكهم في تحديد الأهداف.

٦- الاهتمام بالسلوك الإنساني واعتباره الأساس في بناء الأهداف بكل العملية الإدارية.

٧- التركيز على عملية التخطيط الإداري.

إن الإدارة بالأهداف تتميز بنشاطها وإمكانية تطبيقها في مختلف المجالات والمنظمات الإدارية، لذا فإن من أهم الجوانب والمزايا الإيجابية ما يلي:

١- تساعد في تحقيق أهداف المنظمة وربط بعضها ببعض، أي في زيادة فاعلية المنظمة لأنه تُعني بغايات الإدارة أكثر من وسائلها وتركز على النتائج المتوقعة للنشاطات الإدارية[٣١].

٢- تساهم في تنفيذ الخطط ومتابعتها حيث تركز اهتمام العاملين على الأعمال التي تساعد فعلاً على بلوغ الأهداف المحددة والحفاظ على الجهد والوقت والمال.

٣- تؤدي إلى إجادة تفهم العاملين لطبيعة ووضوح أعمالهم والنتائج المترتبة على قيامهم بواجباتهم ومع تطوير قدراهم في الإبداع والتحليل والتخطيط ومعالجة المشكلات وتحقيق أهدافهم[٣٢].

٤- الاهتمام بالجانب السلوكي ورفع الروح المعنوية لدى العاملين في المنظمة وشحذ هممهم[٣٣].

٥- دعم الاحترام المتبادل بين الرئيس والمرؤوس وتكوين علاقة أساسها تحقيق نتائج جيدة.

٦- إن الإدارة تساهم في تقييم الأداء وتحديد المسئولية وتحقيق الرقابة.

٧- زيادة فهم ووعي العاملين للأهداف العامة والمرحلية للمنظمة وتحقيق رغباتهم وزيادة دافعية الإدارة بالأهداف وتقييم الأداء.

إن نظام الإدارة بالأهداف يمكن النظر إليه على أنه يتماثل مع المضمون الحقيقي لمفهوم الأداء بالأهداف حيث يتطلب وجود أهداف ممكنة التحقيق، أي أن يكون الهدف في حدود قدرات وإمكانيات العاملين المنفذين دون إجهاد أو إرهاق فالعاملون في المنظمات الإدارية يكونون مسئولين عن تحقيق أهداف معينة والوصول إلى نتائج محددة ضمن مدة زمنية، وبالتالي يمكن تقييم أدائهم بنسبة ما يسهمون به في تحقيق هذه الأهداف والنتائج.

لذا فإن الإدارة تسعى إلى مساعدة الموظف على النمو والتطور وتقييم الأداء عن طريق:[٣٤]

١- تحديد مجالات الأداء الرئيسية ومعايير قياسها.

٢- تحديد الأهداف المنبثقة عن مجالات الأداء ككل من خلال المشاركة بين المدير والعاملين.

٣- وضع الخطط للمنظمة والعمل على تنفيذها.

٤- وضع عناصر المراقبة.

٥- استعراض مدى التقدم في تحقيق الأهداف من خلال التقييم على فترات زمنية دورية.

٦- التغذية المرتدة لتقييم الأداء.

٧- وضع أهداف أخرى مستقبلية والإنفاق عليها.

إن نظام الإدارة بالأهداف يمكن النظر إليه من أعلى إلى أسفل، أي من قمة الهيكل التنظيمي إلى قاعدته، فهي نظام تخطيطي استراتيجي يراعي تخطيط الأهداف الطويلة والقصيرة الأمد، هذا من ناحية ومن ينظر للهيكل التنظيمي من أسفل إلى أعلى أي من قاعدته إلى قمته يراه نظاماً أو أسلوباً لتقييم أداء العاملين[٣٥].

الجوانب السلبية التي تعتبر مآخذ على الإدارة بالأهداف:

يواجه تطبيق الإدارة بالأهداف في بعض المنظمات الإدارية عدة صعوبات قد تؤدي إلى التعثر وبشكل خاص المنظمات التي ليس لديها إمكانيات مادية وبشرية ومن أهم هذه الصعوبات: [٣٦]

١- صعوبة توفير أنظمة ملائمة تساعد في استخدام أساليب الإدارة بالأهداف مثلاً نظام معلومات متطور يغذي المنظمة بالبيانات والإحصائيات التي تحتاجها.

٢- المقاومة الشديدة التي قد تتعرض لها المنظمة في المرحلة الأولى من استخدام أو إدخال أسلوب الإدارة بالأهداف من قبل الموظفين حيث يتطلب ذلك تغييراً في الأساليب المتبعة وتغييراً في النمط والتفكير والسلوك وأساليب العمل والأداء.

٣- بعض المشاكل التي قد تعترض المنظمة في بعض فروعها وذلك عدم معرفة العاملين بالأهداف والوظائف وصعوبة تحديد معايير دقيقة لقياسها وتقييم مدى إنجازها.

ثقافة المنظمة

Organization Culture

لمحة تاريخية عن نشأة دراسات الثقافة التنظيمية:

ثقافة المنظمة (Organization Culture) كمفهوم تنظيمي لم تظهر إلا حديثاً[٣٧]. بينما المناخ التنظيمي (Organizational Climate)، كأحد الظواهر البارزة لثقافة المنظمة التي من السهولة بمكان ملاحظتها وقياسها، حاز على الاهتمام الأكبر من قبل الباحثين والمهتمين بدراسة الظواهر التنظيمية[٣٨].

لكن المناخ التنظيمي ما هو إلا مظهر خارجي لثقافة المنظمة، ودراسة أبعاده قد لا تمكننا من الفهم الحقيقي للكيفية التي تعمل بها المنظمة[٣٩]. فهو يقيس هل توقعات أفراد المنظمة تم تحقيقها، بينما الثقافة التنظيمية تقيس طبيعة المعتقدات والتوقعات داخل التنظيم[٤٠]. مع بداية العقد الخامس من هذا القرن بدأ التحول من التركيز على الأفراد ودوافع سلوكهم إلى وحدات تحليل أعم وأشمل كجماعات العمل والمنظمة ككل كوحدة متكاملة تحتوي على العديد من العناصر التنظيمية والتي في حالة تفاعل مستمر مع بعض إضافة إلى تفاعلها مع المتغيرات البيئية المحيطة. بدأ التفكير حينئذ في تحديد الاتجاهات وأنماط السلوك التنظيمي التي تميز كل وحدة تنظيمية عن الأخرى انطلاقا من مبدأ النظام المفتوح (Open System) هذا الاتجاه التحليلي مثل القاعدة النظرية التي بنى عليها لاحقاً دراسات ثقافة المنظمة.

استخدام مفهوم الثقافة لدراسة ظواهر تنظيمية داخل مجتمع ما يعتبر من الأمور الحديثة التي استخدمها المحللون لشرح، أولاً: تنوع أنماط السلوك التنظيمي. ثانياً: درجة الاستقرار في سلوك الجماعات وسلوك المنظمة ككل[٤١].

كما أن اختلاف أداء المنظمات من بيئة إلى أخرى ومن مجتمع لآخر يعتبر من العوامل الرئيسية التي أدت إلى بروز هذا المفهوم التنظيمي (ثقافة المنظمة) علماً بأن اختلاف الثقافة بين هذه المجتمعات لم تكن السبب الرئيسي في تفاوت فعالية هذه المنظمات.[٤٢] لذا كان هناك حاجة لمفهوم إداري معين يستخدم للتميز بين المنظمات حتى داخل المجتمع الواحد. خاصة فيما يتعلق بمستوى الأداء، وكثير من الكتاب يرى أن تناول ما يسمى بثقافة المنظمة (Organization Culture) بالدراسة والتحليل يخدم هذا الهدف.[٤٣]

مفهوم الثقافة التنظيمية :

تعريف ثقافة التنظيم وفهم علاقته بالأداء يتطلب منا تعريفاً محدداً لهذا المفهوم. لكن مشكلة وضع مثل هذا التعريف المحدد تنبع من الحقيقة التي مفادها أن مفهوم المنظمة أياً كان نوعها يعتريه نوع من الغموض[٤٤] فنحن كباحثين ومهتمين لا نستطيع تحديد أبعاد ظاهرة ثقافية معينة والاستدلال بها على وجود مجموعة من الأفراد. ما نحتاجه هو تحديد مجموعة من الأفراد مروا بفترة استقرار كافية (Stability) وتاريخ مشترك (Common History) تسمح بتكوين ثقافة تميزهم عن الغير. وهذا يعني أن بعض المنظمات خاصة التي تكثر فيها ظاهرة ترك العمل (Turnover) والتجدد المستمر في الأعضاء قد لا تتمكن من الوصول إلى بناء ثقافة مميزة[٤٥].

إذاً ثقافة المنظمة تعني ما تعلمه أفرادها خلال فترة زمنية معينة من خلال محاولاتهم للتعامل مع مشاكل بيئتهم الخارجية التي تهدد بقاء التنظيم ومنسوبيه، إضافة إلى المشاكل الداخلية للتنظيم. عملية التعليم هذه تشتمل على الجوانب السلوكية (Behavioral) والإدراكية (Cognitive) والجوانب العاطفية (Emotional). وأكثر الثقافات التنظيمية تميزاً هي التي يصل أفرادها إلى مرحلة من الإدراك المشترك وطريقة التفكير الموحد حيث تتحكم في شعور وأحاسيس

المجموعة (Feeling) واتجاهاتهم (Attitudes) وقيمهم (Values) وفي نهاية المطاف سلوكهم (Behavior).

عرّفت الثقافة التنظيمية أيضاً، على أنها مجموعة من المبادئ التنظيمية الأساسية يتم ابتكارها وتطويرها بواسطة جماعة معينة أثناء تعلم هذه الجماعة للكيفية التي تستطيع بواسطتها التعايش والتكيف مع مشاكل بيئتها الخارجية ومحاولة إيجاد نوع من الإندماج الفعال داخلياً، على أن تثبت هذه المبادئ التنظيمية صحتها وتنقل للأعضاء الجدد على أنها الطريق الصحيح لفهم مشاكل التنظيم[٤٦].

كما عرفها كويبرغ وتشسمير (Koberg and Chusmir) على أنها نظام مشترك للقيم والمعتقدات يؤدي إلى قواعد وأخلاق تحكم السلوك وبالتالي إيجاد طريقة مميزة لعمل المنظمة [٤٧]. والثقافة التنظيمية تعني كذلك طرق التفكير والسلوك التي يشترك فيها أعضاء الوحدة الاجتماعية[٤٨].

هناك ثلاثة مستويات لثقافة التنظيم، أولاً: الجوانب المادية في التنظيم وتشتمل على طريقة تنظيم المكاتب، التقنية المتاحة، الزي المقبول..الخ. إضافة إلى الأنماط السلوكية للتنظيم (Patterns of Behaviors) بما في ذلك الأساليب القيادية المتبعة، أسلوب التعامل مع المهام، التنظيمات والتفاعلات غير الرسمية، ديناميكية المجموعات، الاتصالات..الخ. ثانياً: القيم (Values)، فلسفة التنظيم، أيديولوجية منسوبيه، المعايير الأخلاقية (Ethical and Moral Codes) فيما يتعلق بالعمل، مستوى الأداء، الاتجاهات..الخ. ثالثاً: المبادئ الأساسية (Basic underlying assumptions) لمنسوبي التنظيم التي تحكم فعلاً العمليات التنظيمية وسلوكيات الأفراد[٤٩].

مما سبق يتضح أن ثقافة التنظيم تتمثل في مجموعة المعتقدات والقيم والتوقعات المشتركة التي تتفاعل مع بناء المنظمة فتنتج قواعد السلوك.

تكوين ثقافة التنظيم والعوامل المؤثرة فيه : (Culture Formation)

عندما نتحدث عن ثقافة المنظمة نعني الأنماط السلوكية السائدة والمعايير (Standards) التي تمثل الإطار العام لها. والثقافات التنظيمية تتفاوت في تأثيرها الإيجابي والسلبي على مستوى الأداء. ولمعرفة هذا التأثير جدير بنا أن نميز بين ثقافة التنظيم وما يُعرف بالمناخ التنظيمي هو ما يميز بيئة العمل مادياً أو معنوياً لفترة زمنية قد تكون قصيرة. وغالباً ما يكون هذا المناخ هشاً (Fragile) وقابلاً للتغيير[٥٠]. بينما الثقافة تبنى:

(١) من جراء تعاقب الأجيال. فهي لا تحكم فقط الأنماط القيادية المتبعة والتي بدورها تؤثر في سلوك الأفراد، لكنها تؤثر أيضاً في الطريقة التي تقدم بها المنظمة خدماتها للمستفيدين.

(٢) القيادة الإدارية تلعب دوراً بارزاً في إيجاد ثقافة تنظيمية ذات طابع معين ينسجم مع معطيات هذه القيادة[٥١].

(٣) النمط الإداري السائد يمثل الواجهة لثقافة المنظمة ومن السهولة بمكان فرضه على باقي منسوبي المنظمة[٥٢]. خلافاً لذلك نجد أن أولاً: أي محاولة لإخضاع القيم الفردية لقيم التنظيم سيؤثر سلبياً على مستوى ولاء الفرد التنظيمي وعلى طاقته الإنتاجية ومجهوداته. ثانياً: توافق قيم الفرد مع القيم التنظيمية توجد عند الفرد إحساساً بالنجاح ودرجة عالية من الرضا.

كثيراً من خصائص منظمات اليوم – كارتفاع نسبة ترك العمل، التخصص في الأداء (Functional Specialization)، الفصل بين جماعات العمل التنظيمية، التعيين في مستويات مختلفة من التنظيم، توغل ظاهرة النزاع التنظيمي والتباين في وجهات النظر..الخ – تمنع وجود ثقافة تنظيمية مميزة[٥٣]. بينما نجد الشركات اليابانية تتميز بضمان التوظيف مدى الحياة (Lifetime Employment)، البطء في التقدم الوظيفي والترقية، تسمح غالباً بالالتحاق في مستوى تنظيمي واحد[٥٤]، وهذا من شأنه التقريب في وجهات النظر فيما يتعلق

بأهداف التنظيم، طرق الأداء، الإجراءات.. الخ، وبدوره يسمح بتنمية قيم تنظيمية ومبادئ تعمل على إيجاد ثقافة ذات طابع مميز.

نشوء ثقافة تنظيمية ذات خصائص مميزة يتطلب ثلاثة شروط أساسية: **أولاً**: الاستقرار الوظيفي. **ثانياً**: عدم توفر بدائل عمل بمنظمات أخرى. **ثالثاً**: وجود نوع من التفاعل بين أعضاء التنظيم[٥٥].

لكنه من الصعب تغيير ثقافة المنظمة ويعود السبب في ذلك أنه متى ما تم تأسيس المبادئ الأساسية لثقافة التنظيم – أخلاقيات العمل (Works Ethics)، القيم التنظيمية (Organizational Values)، الاتجاهات العامة لمنسوبي التنظيم (Attitudes)، الأنماط السلوكية (Behavioral Norms) توقعات أعضاء التنظيم (Expectations) قد يصعب تغييرها إلا في حالة حدوث تغيرات وتحولات جوهرية (Radical Shifts) في بيئة العمل الخارجية.

وإذا ما رغبت المنظمة تحويل البيئة التنظيمية الإيجابية إلى ثقافة تنظيمية طويلة الأمد فلا بد لها من التركيز على الجوانب التالية:[٥٦]

أولاً: الوضوح التنظيمي (Organizational Clarity): ويقصد بذلك مدى فهم واستيعاب أعضاء التنظيم للأهداف والخطط المتبناة، ودرجة مساهمة هؤلاء الأعضاء في وضعها وتنفيذها.

ثانياً: البناء الهيكلي لصناعة القرار (Decision – Making Structure): بمعنى هل هناك حرية كاملة لتدفق وانتقال المعلوماتَ بين أجزاء التنظيم لتصل وبوضوح إلى مركز اتخاذ القرار. فالهدف من البناء التنظيمي في المقام الأول تسهيل عملية صناعة القرار وليس فقط بناء الخرائط وتوضيح خطوط السلطة.

ثالثاً: التكامل التنظيمي (Organizational Integration): درجة وجود التعاون والاتصال الفعال بين وحدات التنظيم المختلفة لتحقيق أهداف المنظمة. ونجاحها في التفاعل مع بيئتها (Environment) الخارجية.

رابعاً: تاريخ المنظمة (History): مدى معرفة الفرد لتاريخ منظمته وطرق العمل بها. وقدرة التنظيم على خلخلة الوضع غير المرغوب فيه وتقديم التغيير اللازم.

خامساً: الأسلوب الإداري (Management Style): وجود توازن قيادي يعطي الأفراد قدراً كبيراً من حرية الرأي لاستثمار ما لديهم من قدرات ومواهب ضمن إطار عام من الانضباط الوظيفي.

سادساً: التنشئة (Entry Socialization): في بداية حياة الفرد العملية يتعرض لعملية تنشئة من قبل المنظمة، سواءً بطريقة رسمية أو غير رسمية على المستوى الفردي أو الجماعي، يتعلم الفرد من خلالها طرق إنجاز العمل وما هو الدور المتوقع منه.

سابعاً: تنمية العنصر البشري (HRD): مدى تهيأة المنظمة للفرص الكافية لمنسوبيها والتي تسمح لهم بتنمية قدراتهم وصقل مواهبهم إلى أعلى درجة ممكنة، وما مدى فعالية المنظمة في إبراز أهمية أهداف التنظيم وأهداف منسوبيه. إضافة إلى تقدم يمكننا القول بأن ضعف وقوة ثقافة المنظمة يتأثر بمجموعة من العوامل: [٥٧]

١- حجم المنظمة (Organization Size): تُعتبر الثقافة من الظواهر الملازمة للجماعات التنظيمية، فكلما صغر حجم الجماعات واشترك أعضاؤها في العديد من الخيارات والتجارب كلما كان هناك احتمال أكبر لنشوء ثقافة مشتركة. بينما يقل احتمال تكوين ثقافة واحدة للمنظمات الكبيرة الموزعة جغرافياً ووظيفياً.

٢- العمر التنظيمي (Organizational Age): غالباً ما يكون لدى المنظمة القديمة ثقافية مميزة (Unique Culture) أكثر ما هو موجود لدى المنظمات حديثة العهد والتي لا تزال تمر في المراحل الأولى من النمو والاستقلالية.

٣- التقنية التنظيمية (Organizational Technology): تساعد التقنية على إيجاد طريقة مقبولة لدى منسوبي التنظيم على القيام بالمهام وهذا يمثل أحد دعائم قيام ثقافة تنظيمية مشتركة، كما يؤثر إيجابياً على مستوى الأداء.

٤- التنشئة الاجتماعية (Socialization): يخضع الفرد في المنظمة لعمليات مستمرة من التنشئة التنظيمية تعمل على تقوية وتعزيز بعض القيم والمبادئ لديه. فكلما نشطت المنظمة في هذا المجال كلما كنا بصدد ثقافة تنظيمية أقوى.

٥- البيئة الخارجية (External Environment): استقرار بيئة التنظيم الخارجية يساهم في وجود استقرار داخلي. وهذا يسمح بظهور ثقافة تنظيمية مميزة.

٦- التغيير التنظيمي (Organizational Change): التغيير السريع في التنظيم وأعضائه، كترك العمل مثلاً (Turnover)، والتباين في وجهات النظر حول المتغيرات التنظيمية يضعف احتمال وجود ثقافة تنظيمية قوية.

٧- أيضاً، من العوامل التي تساعد على نشوء ثقافة تنظيمية مميزة: [٥٨]

أ- استقلالية الفرد (Individual Autonomy) وتشير إلى مقدار المسئولية والاستقلالية والمقدرة على إبداء الآراء المعطاة للموظف في المنظمة.

ب- البناء التنظيمي (Organizational Structure): ويقصد به نوعية القواعد والأنظمة ومقدار الرقابة المفروضة على سلوك الأفراد.

ج- التشجيع (Support): مدى توفر الدعم والمساندة من قبل المشرفين والرؤساء لمرؤوسيهم.

د- الإنتماء (Identification): درجة انتماء الموظف للمنظمة ككل وليس لجماعة أو مهنة.

هـ- مكافآت الأداء (Performance Rewards): درجة اعتماد المكافآت على إنتاجية الموظف.

ه- درجة التحمل (Conflict Tolerance): مدى توفر التضارب والخلافات بين الزملاء والمجموعات وقابلية الموظفين لتبادل المشاعر بأمانة وصدق وقبول اختلاف الآراء بينهم.

و- درجة المخاطرة (Risk Tolarance): درجة تشجيع منسوبي التنظيم لكي يبدعوا ويبتكروا ويتحملوا المخاطرة.

أنواع الثقافة التنظيمية :

أشار بعض علماء الإدارة إلى وجود أنواع متعددة من الثقافات التنظيمية. فهي تختلف من قطاع إلى قطاع ومن منظمة إلى أخرى. ولعل من أبرز هذه الأنواع:[٥٩]

١- الثقافة البيروقراطية (Bureaucratic Culture): فيمثل ثقافة التنظيم هذه تتحدد المسئوليات والسلطات. فالعمل منظم وموزع وهناك تنسيق بين الوحدات المختلفة، تسلسل السلطة وانتقال المعلومات تأخذ شكلاً هرمياً وتعتمد على التحكم والالتزام.

٢- الثقافة الإبداعية (Innovative Culture): وتتميز بوجود بيئة عمل تساعد على الإبداع، ويتسم أفرادها بحب المخاطرة في اتخاذ القرارات ومواجهة التحديات.

٣- الثقافة المساندة (Supportive Culture): تتسم بيئة العمل هنا بالصداقة ومساعدة العاملين بعضهم لبعض، فيتولد لدى العاملين إحساس بأنهم أسرة واحدة تعمل بانسجام وتوافق ومؤازرة تامة. وتعمل المنظمة على خلق جو من الثقة والمساواة والتعاون والودية، يتم التركيز على الجانب الإنساني في التعامل.

٤- ثقافة العمليات (Process Culture): يتم التركيز هنا على طريقة إنجاز العمل وليس على النتائج التي تم تحقيقها. فيسود الحذر بين أعضاء التنظيم ويعمل الكل على حماية أنفسهم. وبالتالي تقل الرغبة في تحمل المخاطرة. والفرد الناجح هو الذي يكون أكثر تنظيماً ودقة، والذي يولي اهتماماً أكبر بالتفاصيل عند أداء عمله [٦٠].

٥- ثقافة المهمة (Task Culture): وتكون موجهة نحو تحقيق الهدف وإنجاز العمل والتركيز على النتائج. كما تعطي هذه الثقافة أهمية خاصة لاستخدام الموارد بطريقة مثالية لتحقيق أفضل النتائج بأقل تكلفة. وبالتالي فهي تحتوي على قواعد وأنظمة قليلة وتركز على الخبرة التي تلعب دوراً بارزاً في التأثير على صناعة القرارات.

٦- ثقافة الدور (Role Culture): وتؤكد هذه الثقافة على نوعية التخصصات الوظيفية وبالتالي على الأدوار الوظيفية أكثر من الأفراد. كما تعطي أهمية للقواعد والأنظمة. وتوفر هذه الثقافة الأمن الوظيفي والاستمرارية والثبات في الأداء. وتكون ملائمة للمنظمات البيروقراطية والمؤسسات العامة التي تركز على المسئولية الوظيفية (Accountability).

تأثير الثقافة التنظيمية على الإدارة :

تُعتبر ثقافة المنظمة من المتغيرات الأساسية التي تعمل على تشكيل العديد من السلوكيات الإدارية بوجه عام ورسم استراتيجيات التنظيم وتنفيذها على وجه الخصوص.[٦١] ومن الأدوار الرئيسية التي تلعبها ثقافة المنظمة، كما حددها إدفر شيان (E. Schein) مساهمتها الفعالة في حل مشاكل الجماعات عن طريق:[٦٢]

أولاً: مساعدة الجماعة على البقاء والتكيف مع بيئة التنظيم الخارجية.

ثانياً: دمج وتوحيد العمليات الداخلية للتنظيم بطريقة تضمن قدرتها على الاستمرارية والبقاء في تأدية مهمتها. ثقافة المنظمة، أيضاً ترتبط ارتباطاً وثيقاً بدرجة الولاء التنظيمي (Commitment) لدى الأفراد [٦٣]. وثقافة المنظمة تحدد كذلك درجة الإبداع والتجديد والابتكار (Innovation) التي يتمتع بها منسوبو التنظيم [٦٤]. مستوى التنسيق وفعالية التوجيه للأنشطة والمهام إضافة إلى الفرص التنافسية المتاحة تحكم بالثقافة التنظيمية السائدة[٦٥]. كما أن هناك بعض الدراسات التي أثبتت ارتباط فعالية المنظمة (Effectiveness) بالنمط الثقافي لها [٦٦]. وثقافة المنظمة تستمد قوتها في التأثير على جماعات العمل من عدة اعتبارات:[٦٧]

(١) استقرار (Stability) الجماعات نفسها.

(٢) طول الفترة الزمنية لوجود هذه الجماعات.

(٣) كثافة الخبرة ودرجة التعلم لدى أعضاء هذه الجماعات.

(٤) آلية اكتساب هذه الخبرات والتجارب.

(٥) درجة وضوح القواعد والمبادئ التي وضعها مؤسسو وقادة الجماعة كمحددات أساسية لسلوك أفرادها.

كما أن وجود ثقافة تنظيمية مميزة يؤثر على أداء المنظمة من الجوانب التالية: [٦٨]

١- تعمل الثقافة التنظيمية المميزة على ترتيب الأولويات فهي تحدد تدرج الأعمال من حيث الأهمية.

٢- يسهل في مثل هذه البيئة التنظيمية توجيه الأنظار إلى الأداء المميز.

٣- ثقافة التنظيم واضحة المعالم تساهم في وضوح الرؤيا لدى قادرة التنظيم.

٤- وجود ثقافة تنظيمية مشتركة يولد عند منسوبي التنظيم إحساساً بالأهمية.

٥- المنظمات التي تمتلك ثقافات مميزة يزيد لدى منسوبيها نسبة الولاء التنظيمي ((Organizational Commitment) وبتالي تزداد مجهودات الأفراد وتقل نسبة ترك العمل.

الخصخصة

Privatization

إن أهم حدث شغل العالم في عقد الثمانينات مصطلح "الخصخصة" وأن هذا الاهتمام يتواكب مع الأزمة المالية التي اجتاحت العالم في ذلك العقد. وبشكل عام تعني الخصخصة وضع سياسات واستراتيجيات من شأنها تحفيز تحويل نشاطات القطاع العام إلى القطاع الخاص بهدف رفع الكفاءة والفعالية للخدمات والسلع المقدمة لأفراد المجتمع. ويشير أحد الكتّاب في هذا الصدد بقوله: "زاد الاهتمام بالتخصصية على أثر التدهور الكبير الذي طرأ على البنية الاقتصادية العالمية، إن البلاد النامية تواجه عدداً من المشكلات الاقتصادية الحادة ومن ذلك انخفاض أسعار سلع التصدير الرئيسية وما ترتب عليه من تدهور معدل التبادل التجاري، والصدمة البترولية.. وترتب على ذلك كله اختلالات كبيرة خارجية وداخلية بالإضافة إلى تباطؤ ملموس في معدلات النمو وتدخل الخصخصة في باب التصحيحية التي تساعد على إزالة الإختلالات واستعادة معدلات مقبولة للنمو الاقتصاد"[٦٩].

حقيقة يعود قصب السبق إلى الدعوة لتطبيق الخصخصة، كما يشير إلى ذلك رمز من رموز الإدارة بيتر دراكر (Peter Drucker) حيث نادى بانتهاج سياسة الخصخصة في النشاطات التي تقوم بها الدولة وتقليص دور الدولة في أواخر الستينات الميلادية. لكن الخصخصة كظاهرة سياسية واقتصادية طبقت بشكل واسع وملموس في عام ١٩٧٩م في بريطانيا على يد رئيسة وزراء بريطانيا مارغريت تاتشر (Thatcher). [٧٠] ومنذ ذلك التاريخ أصبح الهاجس الذي يشغل الدول المتقدمة والنامية على حد سواء هو تطبيق سياسة الخصخصة على أمل الحد من المشكلات الاقتصادية المتفاقمة التي تواجهها دول العالم.

مفهوم الخصخصة : Concept of Privatization

إن مفهوم الخصخصة من المفاهيم المتشعبة التي جذبت اهتمام المتخصصين في حقول المعرفة المختلفة فهناك عدد من الدراسات والندوات العلمية والمؤتمرات الدولية التي سخرت لهذا الموضوع. نحن نتناول مفهوم الخصخصة كمفهوم من المفاهيم الحديثة في الإدارة لابد لطالب الإدارة أن يلم به.

إن مصطلح الخصخصة من المصطلحات العلمية الواسعة الانتشار وذات أبعاد مختلفة فالمنظور الإداري يطرح الخصخصة "باعتبارها مجموعة من الخيارات المتاحة أمام المسئولين الحكوميين الذي يسعون إلى تحسين أداء الحكومة"[٧١] أيضاً تعني "صندوقاً من الأساليب التقنية يمكن للمسئولين الرسميين أن يتناولوا منه الأساليب الأكثر ملاءمة لإنجاز المهام المطلوبة"[٧٢].

بينما المنظور الاقتصادي يطرح الخصخصة "باعتبارها النتيجة الحتمية للحقائق الكلاسيكية الجديدة التي تملي انكماش دولة الرفاهية (المعتمدة على الدعم الحكومي) بما تتسم به من ضخامة وتشعب"[٧٣].

أما المنظور السياسي فيطرح مفهوم الخصخصة على أنه "استراتيجية لإعادة تنظيم مؤسسات وعمليات في اتخاذ القرار" [٧٤].

جودمان (Goodman) يرى أن التخصيص هو "عملية تحويل النشاطات الحكومية من ملكية القطاع العام إلى ملكية القطاع الخاص، أو هو تحويل إنتاج السلع والخدمات كلياً أو جزئياً من ملكية القطاع العام إلى ملكية القطاع الخاص"[٧٥]، في حين يرى باسكال (Pascal) "أن التخصيص يحدث عندما تحول الحكومة مسئولية تقديم الخدمات العامة التي كانت تتولاها إلى شركات خاصة ويدفع المستفيدون بهذه الخدمات أجوراً مقابل الحصول عليها"[٧٦].

يرى عفيفي "أن التخصيص هو عبارة عن مجموعة من السياسات التي تستهدف الاعتماد الأكبر على آليات السوق ومبادءات القطاع الخاص والمنافسة في تحقيق الأهداف التنموية والعدالة الاجتماعية"[٧٧].

يتضح مما سبق أن هناك اختلافاً بين هذه التعاريف التي تم ذكرها آنفاً في شكلها العام لكن من حيث الجوهر والمضمون الحقيقي فهي تنطلق من أساس واحد حيث تعني في مجملها مجموعة السياسات التي تحاول إسناد بعض الوظائف والمهام التي تقوم بها الدولة إلى القطاع الخاص وذلك بهدف تقديم هذه الخدمات إلى المجتمع بكفاءة عالية وهذا يعني تقليص الموارد المالية والبشرية والمادية المستخدمة لتقديم نفس الخدمات التي كانت تقدم من قبل الدولة.

أهداف الخصخصة : Goals of Privatization

هناك دراسات عديدة تناولت أهداف الخصخصة وهذه الأهداف في مجملها ترتكز على الأهداف التي حددتها مؤسسة التمويل الدولية التابعة للبنك الدولي في تقريرها الصادر في ١٩٩٤م وهي على النحو التالي:

"١- تخفيض وترشيد القطاع العام من خلال بيع المؤسسات العامة التجارية، وإعادة هيكلة المؤسسات الأساسية وتصفية ما ليس إليه منها حاجة.

٢- زيادة دور القطاع الخاص في الاقتصاد، من خلال تحويل مسؤوليات إنتاج الخدمات من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

٣- حُسن الاستفادة من الموارد المحدودة وبطريقة فاعلة من خلال جعل المؤسسات التي نمت خصخصتها، أكثر استجابة للمتطلبات التجارية وظروف السوق.

٤- تخفيض الدعم المقدم من الميزانية العامة لهذه المؤسسات وبالتالي تمكين الحكومة من المرونة والحركة في مجال السياسة المالية، كما يشجع ذلك إمكانية توفير موارد أكثر من خلال النظام البنكي للقطاع الخاص.

٥- إيجاد موارد مالية للخزينة العامة من خلال بيع المؤسسات العامة.

٦- تحسين الإجراءات القانونية واللوائح من خلال فصل الأنشطة والسلطات المنظمة للخدمات الرقابية عن الأنشطة الإنتاجية (والتي تقدم الخدمات) في المؤسسات العامة.

٧- زيادة قاعدة الملكية الخاصة وتعضيد تطور رأس المال.

٨- جذب الاستثمارات الأجنبية للاستثمارات المنتجة"[٧٨].

يتضح للقارئ أن هذه الأهداف التي تم سردها آنفاً قد تكون في مجملها واضحة ودقيقة. وإن تحقيقها قد يساهم بشكل فعال في مواجهة المشاكل الاقتصادية التي تعاني منها كثير من الدول المتقدمة والنامية. والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا المقام هل هذه الأهداف يمكن تحقيقها بمجرد تطبيق عملية الخصخصة في دولة معينة. أم أنها مبنية على التوقعات والطموحات بأمل تحقيقها في المستقبل. ولعل أهمية هذا التساؤل تنبع من حيث أن متخذي القرار في الدولة المعنية بتطبيق سياسة الخصخصة لا يؤخذون بهذه الأهداف كأمر مسلم به بل لابد من الأخذ في الاعتبار عدداً من المتغيرات والمحددات ذات الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والحضارية لذلك المجتمع على أمل تحقيق هذه الأهداف في المستقبل.

أساليب الخصخصة : Method of Privatization

هناك أساليب متعددة للخصخصة وهذه بعض الأساليب التي تشير إليها بعض الدراسات ومنها:

"١ – نقل ملكية المنشآت العامة كلياً أو جزئياً من القطاع العام إلى القطاع الخاص وهذا ما يطلق عليه التصرفية (Divestiture) بمعنى تصرف الدولة عن ملكية المنشآت العامة.

٢- الأسلوب الثاني نقل إدارة المنشآت العامة إلى القطاع الخاص مع بقاء حق الملكية في يد الدولة. وقد يتم ذلك عن طريق تأجير منشأة مقابل مبلغ ثابت

تحصل عليه الدولة. وقد تم عن طريق إدارة العقود (Management Contract) يتولى فيه القطاع الخاص إدارة المنشأة على أن يتقاسم الربح الصافي مع الدولة"[٧٩].

"٣- الأسلوب الثالث تخفيف القيود على القطاع الخاص وتتمثل في إلغاء بعض القيود التي تحد أو تمنع القطاع من الدخول في الاستثمار في بعض الأنشطة الاقتصادية التي تقع ضمن نطاق القطاع العام لزيادة المنافسة، وإلغاء بعض الرسوم والضرائب التي تحد من تدخل القطاع الخاص في بعض الأنشطة"[٨٠].

إن اختيار أحد هذه الأساليب في تطبيق عملية الخصخصة يعتمد إلى حد ما على عدد من الاعتبارات الأيديولوجية، والاقتصادية، والسياسية، والاجتماعية لذلك المجتمع واعتبارات خاصة بالقطاع الخاص مثل حجم القطاع الخاص، والتراكمات الرأسمالية، والمساهمة في الناتج المحلي الإجمالي، وحجم العمالة من حيث الكم والكيف.

المشكلات والعقبات:

هذه بعض المشكلات والعقبات التي قد تواجهها عملية الخصخصة كما تشير إليها بعض الدراسات، وهي على النحو التالي:

"١ – تخفيض مستوى الخدمة: وهذا يعني انخفاض مستوى الخدمة المقدمة من المقاول وذلك بتقديم السلعة والخدمة بمواصفات أقل مما هو متفق عليه للمستفيدين من أجل تخفيض التكلفة وزيادة أرباحه.

٢ – عدم المسئولية وغياب الرقابة الفعالة: غالباً ما يحدث خلاف بين المقاول والجهاز الحكومي على كيفية تنفيذ العقد، خصوصاً إذا ما صيغ العقد بأسلوب غير واضح ودقيق وقابل لأكثر من تفسير مما يخل بنظام المسئولية والرقابة الإدارية.

٣ – تقرير سعر الأصل المقرر بيعه: في حالة ما تقرر الدولة بيع أحد أصولها تبرز مشكلة تقويم الأصل فإذا حاولت الدولة الحصول على السعر الأعلى للأصل قد لا تحصل على مشترين إطلاقاً وإذا باعتها بأسعار أقل من قيمتها قد لا تخدم المصلحة العامة.

٤ – تكلفة غير مرئية (خفية) للتوفير الناتج من عملية الخصخصة: فمثلاً كثيراً ما يتقدم المقاول بأسعار منخفضة ليضمن إرساء عقود التشغيل أو الإنشاءات على شركته، ثم بعد حصوله على العقد يحاول المقاول بشتى الوسائل رفع السعر فوق ما اتفق عليه عند إبرام العقد"[٨١].

"٥ – الخصخصة في بعض الحالات قد تؤدي إلى تخفيض حجم العمالة، وهو ما أسفرت عنه تجارب دول كثيرة من بينها المملكة المتحدة وتايلاند. هذا في الوقت الذي قد لا يوجد فيه نظام للتأمين ضد البطالة، أو خطة لإعادة توزيع العمالة الفائضة"[٨٢].

"٦ – أن التحول إلى القطاع الخاص قد يؤدي إلى تراجع الأهداف الاجتماعية للمشروعات الحكومية، وترجيح كفة الأهداف الاقتصادية التي تتمحور حول تحقيق الربح، الأمر الذي سيؤثر في احتمال توفير السلع والخدمات للمواطنين على كافة مستوياتهم الاقتصادية والاجتماعية.

٧ – التخوف من احتمالات تركيز ملكية بعض المشروعات المحولة في أيدي قلة من المساهمين. الأمر الذي قد يحدث معه احتكارات في بعض مجالات عمل تلك المشروعات"[٨٣].

هذه مجموعة من المعوقات المصاحبة لعملية الخصخصة كما تشير لها بعض الدراسات، وهناك معوقات أخرى تواجه صانعي القرار في أي دولة عند الشروع في عملية الخصخصة، مثلاً ما هي الأنشطة والقطاعات التي يتم تخصيصها؟ ما هي المعايير التي يتم التعويل عليها عند عملية الاختيار؟ والإجابة على هذه الأسئلة ليست سهلة لأن هناك عدداً من العوامل والمحددات بعضها ذات طابع اقتصادي

سياسي – اجتماعي وبعضها متعلق بمدى قدرة القطاع الخاص في الدولة المعنية للقيام بهذه المسؤولية..الخ. وكل هذا يعود إلى أن غالبية الخدمات التي تقدمها الدولة لها أهمية وحيوية بالنسبة لأفراد المجتمع لأنها تمس حياة الفرد اليومية بشكل مباشر كالصحة والتعليم – والخدمات الاجتماعي لذلك لابد من توخي الموضوعية والتأكيد على المصلحة العامة عند اختيار أحد هذه القطاعات لتخصيصها.

إدارة الأزمات

Crises Management

يُعتبر أسلوب إدارة الأزمات من الأساليب الحديثة والتي لم تعرف إلا في منتصف الستينات من القرن العشرين وذلك ناتج عن دراسة قامت بها جامعة هارفرد الأمريكية **Harvard Graduate School of Business Administration** عن ماهية الأزمة وكيفية احتوائها ومواجهتها. وتجدر الإشارة إلى أن إدارة الأزمة تنبثق من أصول الإدارة العامة وذلك لما تقوم به الإدارة العامة من دور في مواجهة الكوارث العامة والطارئة والمفاجئة والحرائق والفيضانات والزلازل والحروب التي تقابل المجتمع وتتصدى لها الدولة بكل ما تقدر عليه في حدود إمكانياتها المادية والبشرية (٨٤).

تأتي أهمية إدارة الأزمات في فهم فحص المواقف المفاجئة وغير المتوقعة والاستعداد لها وإدارتها بشكل إيجابي وسريع وبالأسلوب المناسب وبأقل الخسائر الممكنة وعلى ضوء الإمكانيات المتوفرة، وإعطاء صلاحيات أكثر وتوزيع العمل على مجموعات وفتح خطوط اتصال بين هذه المجموعات والإدارات ذات العلاقة بالأزمة وإنشاء لجنة عمل ميدانية لتقوم بمهمة التخطيط والتنفيذ والتنسيق في سبيل السيطرة على الوضع الراهن.

مفهوم إدارة الأزمات: Concept of Crises of Management

تتعدد مفاهيم الأزمات وإدارة الأزمات وتختلف وجهات النظر حول مفهومها وهناك اختلاف وتباين من مؤلف إلى آخر، فقد اختلفت التعريفات بحكم تباين التخصصات وتنوع الأفكار، والآراء، حيث أن هذا الموضوع يمثل أحد الاهتمامات المشتركة بين الإداريين، وعلماء النفس، والاجتماع، والمهندسين، والسياسيين، وطبيعياً أن تختلف وجهات النظر ومن ثم يصعب وضع تعريف لها يقبله الجميع.

فالأزمة تعني فترة انتقالية ونقطة تحول في مسار الفرد أو الجماعة أو المنظمة. وقد عرّفها Morrice بأنها:

(A Crisis is the experience with an unfamiliar obstacle in life's path... and A... Crisis is any crucial situation and challenging to customary habits).

بمعنى خبرة غير مألوفة وذات عراقيل في طريق الشخص أو المنظمة تمثل نقطة حرجة وتحدياً للعادة والسلوك الاعتيادي. (٨٥) وعرفها الحملاوي بأنها (خلل يؤثر تأثيراً مادياً على النظام كله، كما أنه يهدد الافتراضات الرئيسية التي يقوم عليها هذا النظام) (٨٦).

فالأزمة تشير إلى مجموعة من المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي تحدث للشخص أو للجماعة أو للمنظمة وتعتبر موقفاً صعباً للغاية غير مألوف وغير معتاد وغير متوقع.

وتعني إدارة الأزمات بأنها كيفية التغلب على الأزمة أو الكارثة بالأساليب العلمية والإدارية المختلفة ومحاولة تجنب سلبياتها والاستفادة من إيجابياتها (٨٧). ويعرف الحملاوي إدارة الأزمات بـ "العملية الإدارية المستمرة التي تهتم بالتنبؤ بالأزمات المحتملة عن طريق الاستشعار ورصد المتغيرات البيئية الداخلية أو الخارجية المولدة للأزمات وتعبئة الموارد والإمكانيات المتاحة لمنع أو الإعداد للتعامل مع الأزمات بأقل قدر ممكن من الأضرار للمنظمة والبيئة وللعاملين مع ضمان العودة للأوضاع الطبيعية في أسرع وقت وبأقل تكلفة ممكنة وأخيراً دراسة أسباب الأزمة لاستخلاص النتائج لمنع حدوث أو تحسن طرق التعامل معها مستقبلاً مع محاولة تنظيم الفائدة الناتجة عنها إلى أقصى درجة ممكنة" (٨٨) وعرفها آخر بأنها "أحداث غير عادية تؤدي إلى زيادة عدم الاستقرار في النظام القائم إلى درجة غير عادية" (٨٩). وأخيراً تطرق إليها عليوة بأنها "ضرورة اتخاذ القرارات السريعة في مواجهة موقف طارئ تحت ثلاثة ضغوط حادة وهي ضيق الوقت، والتهديد باستخدام القوة والعنف، وعدم توفر المعلومات الكافية للتوصل إلى حل أو تسوية" (٩٠).

أسباب الأزمة : Causes of Crisis

من الصعب معرفة الأسباب الحقيقية لنشأة الأزمة لاختلاف الزمان والمكان والظروف ولذلك يمكن أن نحدد أربعة أسباب رئيسية وهي: (٩١)

(أ) أسباب خارجة عن طبيعة الإنسان ومن الصعب التحكم فيها أو إيقافها وليس هناك قدرة على التنبؤ بقدومها أو حدوثها ومن أمثلة ذلك الفيضانات، البراكين، الأعاصير، الحريق، الزلازل.

(ب) أسباب بفعل الإنسان وله دور فيها رغم المتابعة والمراقبة من قبل الإدارة فقد تحدث الأزمة نتيجة لضعف الإمكانيات المادية والتكنولوجية والقوى البشرية ومن أمثلة ذلك خطف الطائرات واحتجاز الرهائن والاضطرابات العامة والتفجيرات والتسرب الإشعاعي.

(ج) عدم الاحتراس فقد تدرك الإدارة مؤشرات وبوادر الحدث وتهمل الأمر لسبب أو لآخر. مما يدعو إلى تفاقم الأزمة وتستفحل ويصعب حلها ومن أمثلة ذلك التلوث البيئي وانقطاع الكهرباء وإضراب العمال عن العمل وامتناع المساجين عن الأكل والشرب.

(د) اتخاذ قرار مصيري غير مقنع للمجتمع أو للعاملين في المنظمة كارتفاع الأسعار أو خفض الرواتب.

مراحل الأزمة : Phases of Crisis

تمر الأزمة بعدة مراحل أساسية تختلف باختلاف طبيعة الأزمة وتتصف كل مرحلة بسمات عن الأخرى وهي : (٩٢)

(أ) **المرحلة الأولى**: اكتشاف الدلائل والتأثير، غالباً ما يكون هناك مؤشرات أو أعراض تحدث بفترة تسبق وقوع الأزمة تُعتبر بمثابة الإنذار المبكر يتحسسها المختصون من الإداريين ويحاولون تفسيرها واكتشافها عن طريق ربط الظواهر بعضها ببعض والعلاقة بينها وقوة تأثيرها ومعرفة نقاط

الضعف والأسباب وعدم إنكارها وتجاهلها ومن ثم مواجهتها والاستعداد لها ومحاولة الاهتمام والوقاية والتصدي لها بأساليب عقلانية كافية قبل وقوعها كاستخدام نظم المعلومات الحديثة، التنبؤ والتوقع، الزيارات الميدانية، الاتصالات الرأسية والأفقية المفتوحة، مثل هذه المرحلة بوادر انتشار الحريق في الغابات أو الإعصار البحري أو البري أو نقص في المواد الغذائية.

(ب) **المرحلة الثانية**: احتواء الأضرار والحد منها، وتأتي هذه المرحلة بعد أن يكون من المستحيل منع الأزمة من الوقوع لذا يقع على الإدارة مسؤولية إعداد وسائل للحد من الأضرار ومنعها من الانتشار لكي لا تشمل الأجزاء الأخرى التي لم تتأثر بعد، وتعبئة المواد اللازمة وتغيير أولويات الأهداف والتخطيط السليم والابتعاد عن العشوائية مثل هذه المرحلة يمكن في عملية الإنقاذ والإخلاء من وعن المواقع الخطرة وتقديم المساعدات الغذائية والطبية.

(ت) **المرحلة الثالثة**: التكيف واستعادة النشاط، تأتي هذه المرحلة بعد المواجهة ومعرفة الأسباب والخسائر وتقيمها والتكيف مع الوضع وإعادة الأمور إلى طبيعتها وإلى عهدها السابق عن طريق الإصلاحات للأضرار الناتجة عن الأزمة وتوفير الإمكانيات المادية والبشرية وإعطاء الحوافز وتقييم الأزمة بحيث يمكن معالجة الأزمات مستقبلاً بفاعلية وبصورة أكثر عقلانية .

أنواع الأزمة : Types of Crisis

إن أنواع الأزمة يمكن أن تصنف إلى عدة أشكال وهي: (٩٣)

أ- أزمة شخصية أو جماعية ذات طابع معنوي تمس الجانب الإنساني أو الاجتماعي مثل الطلاق، المرض الشديد، الطرد من العمل، وفاة الوالدين، السجن، النفي من البلاد والاعتداء على الممتلكات.

ب- أزمة اجتماعية تهز المجتمع بأسره مثل الزلازل، الفيضانات والبراكين، الحرب، وفاة زعيم الأمة.

ج- أزمة اقتصادية يغلب عليها الطابع المادي ومؤثرة في اقتصاد الأشخاص أو المجتمع أو الدولة كضرب العملة وتدهورها، والإفلاس.

د- أزمة دولية وتمس المجتمع الدولي مثل التلوث البيئي، الحروب الكبيرة بين أكثر من دولة، التسرب الإشعاعي من المحطات النووية.

ه- أزمة إدارية وهي التي تتعلق بالمنظمة كاحتراق ملفات المنظمة، إضراب الموظفين عن العمل، نقص المواد الخام، العجز المالي، خلافات حادة بين الإدارة العليا والعاملين.

إدارة الأزمة : Crisis Management

نظراً لوقوع الإدارة تحت ضغوط فترة عصيبة وقصيرة فإن آثاراً سلبية مباشرة قد تنتج عنها كعدم القدرة على اتخاذ القرار وفقدان التوازن الطبيعي في استراتيجيات الإدارة السابقة وتلقي معلومات غزيرة عن الأزمة نتيجة للشائعات والمبالغات والتوتر، عندها تلجأ الإدارة إلى إنشاء وحدة إدارية تتولى المهام التالية:[٩٤]

أ- نقل المهام والصلاحيات والواجبات إلى جهاز مركزي (إدارة الأزمة) لكي يستطيع السيطرة والتحكم في الوضع عن قرب ويواجه المعضلات أول بأول ويتعامل معها بكل حزم وفاعلية بناءاً على الزيارات الميدانية والاتصالات والمتابعة المستمرة والمعلومات الواردة والتوقعات والتنبؤات.

ب- توزيع العمل على مجموعات كل مجموعة فريق عمل **Task Force** يختص بمهمة أو مهام والتنسيق بينها بدلاً من اتجاه الجهاز المركزي إلى العمل على كل الاتجاهات في وقت واحد لكي لا يكون هناك إهدار للوقت وعدم الاستفادة من الجهود المبذولة خاصة إن الفترة حرجة للغاية.

ج- فتح قنوات الاتصال بين فرق العمل والجهاز المركزي والأجهزة الحكومية والخاصة الأخرى وتعبئة الموارد والإمكانيات التي تساعد فرق العمل على إتمام المهمة.

د- إنشاء لجنة عمل ميدانية تكون مهمتها التخطيط والمتابعة والتنفيذ حتى انتهاء الأزمة.

الحكومة الإلكترونية

Electronic Government

مقدمة : Introduction

الحكومة الإلكترونية من الدعائم الأساسية الضرورية لتحديث آلية القطاع العام في تقديم خدمات ترقى إلى مستوى تطلعات المستفيدين من خدمات هذه المؤسسات العامة "العملاء". وهذا لا يتأتى إلا بإعادة هندسة إجراءات وطرق العمل لدى إدارات القطاع العام لتتوافق مع التطورات التكنولوجية والمعلومات ووسائل الاتصال الحديثة.

أن إعادة النظر في آلية الأداء بهذه المؤسسات أضحى أمراً حتمياً نظراً للتحولات السريعة في الثلاث المتغيرات السالفة الذكر "التقنية، المعلومات، الاتصال" ولكي تحدث المؤسسات العامة توازناً داخلياً في المجال الإداري والمالي وفيما يتعلق بمنسوبيها والسياسات وطرق العمل بها لكي تتكيف مع معطيات بيئتها الخارجية من مستفيدين من الخدمة وعملاء وموردين وجهات رقابية لا بد لها من أتمتة هذه العلاقات .

من الملاحظ أن هناك جهات حكومية حققت نجاحاً ملحوظاً في هذا الصدد وإن كان بمستويات متفاوتة. ما ننشده هو إحداث تغيير تحولي في أداء القطاع العام من حيث طريقة وأسلوب تقديم الخدمة بالمنهج التقليدي البيروقراطي إلى نظام اتصالي بين الأطراف المعنية "إدارات ومواطنين" يجعل من نظم تقنية المعلومات أسس لها.

مفهوم الحكومة الإلكترونية : Concept of Electronic Government

بدأ هذا المفهوم بالظهور على المستوى العالمي في منتصف التسعينات الميلادية حيث بدأت هيئة البريد المركزي في إحدى الولايات الأمريكية تطبيقه على إداراتها. لكن الميلاد الرسمي لهذا المفهوم كان في مؤتمر نابولي بإيطاليا المنعقد

في شهر مارس لعام ٢٠٠٠م. والحكومة الإلكترونية تعني استغلال تكنولوجيا المعلومات والاتصال لتطوير وتحسين أداء المؤسسات الحكومية. ويتمثل ذلك في إنجاز الخدمات الحكومية الرسمية، سواء بين الجهات الحكومية أو بين هذه الجهات والمتعاملين معها، بطريقة معلوماتية تعتمد في المقام الأول على خدمات الشبكة العالمية "الإنترنت" وفق ضمانات أمنية معينة تحمي المستفيد والجهة صاحبة الخدمة. ويتم التمييز بين ثلاث مستويات من هذه الخدمات:

- مستوى إعلامي يتم فيه توفير ونشر البيانات والمعلومات.
- مستوى تفاعلي بين الجهة الحكومية وطالب الخدمة كملأ استمارات طلب الخدمة من قبل المستفيد وتسديد الرسوم...الخ.
- مستوى معاملاتي يتمثل في إنهاء إجراءات تقديم الخدمة من قبل الجهة.

ويمكننا في ضوء ما تقدم القول أن الحكومة الإلكترونية من حيث مفهومها هي البيئة التي تتحقق فيها خدمات المواطنين واستعلاماتهم وتحقق فيها الأنشطة الحكومية أهدافها.

أهمية الحكومة الإلكترونية : Importance of Electronic Government

تعود أهمية تطبيق استخدام التكنولوجيا في الأعمال الحكومية، أو ما أصبح يسمى "الحكومة الإلكترونية"، إلى ما يصحب ذلك من تطور في كافة النشاطات والإجراءات والمعاملات الحكومية الحالية وتبسيطها ونقلها نوعياً من الأطر اليدوية أو التقنية الإلكترونية النمطية الحالية إلى الأطر التقنية الإلكترونية المتقدمة بالاستخدام الأمثل لأحدث عناصر التكنولوجيا ونظم شبكات الاتصال والربط الإلكتروني الرقمي الحديث. وذلك تحقيقاً للتميز حيث يقدم خدمات أفضل بإذابة جليد تعقيدات الإجراءات البيروقراطية والروتينية والارتقاء بكفاءة العمل الإداري وارتفاع مستوى جودة الأداء الحكومي عن طريق إنجاز المعاملات الكترونياً وتوفير الوقت والجهد.

بناء الحكومة الإلكترونية : Building Of Electronic Government

لبناء حكومة إلكترونية فاعلة هناك العديد من المتطلبات تقنية وإدارية وقانونية وبشرية ونشير إلى أهم هذه الأساسيات في النقاط التالية :

- فهم واقع المنظمات العامة من ناحية الإجراءات والسياسات وطرق العمل والنماذج المستخدمة والتوثيق والمعلومات والكيفية التي من خلالها يتم نقل كل هذه الأنشطة إلى بيئة الكترونية.
- توفير البنى التقنية اللازمة من الآلات والمعدات والتجهيزات والأنظمة الحاسبية والشبكات والتي من خلالها يتم توفير الخدمات للمواطنين والمقيمين.
- بناء رؤية استراتيجية واضحة للانتقال والتحول التدريجي في الطرق التي تتبعها الحكومة لمباشرة أعمالها من النهج التقليدي إلى الأتمتة .
- تهيئة الواقع النهار لدى منسوبي مؤسسات الدولة للمساهمة في بناء نظام خدمي معلوماتي في مجال التعامل بين الإدارات الحكومية والمواطنين وبين الحكومة وقطاع الأعمال بين الدوائر الحكومية بعضها البعض .
- بناء مجمعات الدوائر الحكومي الإلكترونية حيث تجمع كافة الأنشطة والخدمات المعلوماتية والتفاعلية والتبادلية في موقع حكومي رسمي واحد على الشبكة.
- تحقيق حالة اتصال دائم بالجمهور مع القدرة على تأمين كافة الاحتياجات الاستعلامية والخدمية للمواطنين.
- تحقيق سرعة وفاعلية الربط والتنسيق والأداء والإنجاز بين الدوائر الحكومية ذاتها ولكل منها على حدة.

فوائد تطبيق الحكومة الإلكترونية : The Benefits Of The Application of E-Government

تعم التعاملات الحكومية كل فئات المجتمع من مواطنين ومقيمين ومؤسسات وغيرها وهي تعاملات متعددة في نوعيتها ووسائلها وكيفيتها وإجراءاتها ونماذجها وخطوات تنفيذها. ونتج عن الرغبة الملحة للاستفادة من تقنية المعلومات تغيرات جذرية في المفاهيم والأساليب وطرق العمل. حيث عمدت كثير من المؤسسات العامة إلى تسخير الإمكانيات الهائلة لتقنية المعلومات والاتصال لزيادة قدرة القطاع العام من خلال:(٩٥)

- توفير الخدمات على مدار الساعة.
- توفير المعلومات اللازمة بيسر وسهولة.
- اختصار الوقت وتوفير الجهد اللازمين للحصول على الخدمة.
- توفير النفقات باستخدام آليات جديدة لتقديم الخدمة.
- تخفيف الضغط البشري على مراكز توفر الخدمات.
- تبسيط الإجراءات واختصارها.
- تحقيق مبدأ الموضوعية والشفافية والعدالة من خلال توفير المعلومات اللازمة عن الخدمة للجميع دون تمييز.
- الإبداع في إحداث قنوات جديدة لتقديم الخدمات.
- تحقيق مبدأ الجودة الشاملة والتحسين المستمر.
- استحداث وسائل رقابية جديدة لكل مرحلة من مراحل تقديم الخدمة.
- دعم متخذي القرارات بمعلومات محدثة تنعكس على فاعلية القرار المتخذ.
- تحقيق مبدأ الاندماج والتكامل مع المؤسسات ذات العلاقة محلياً وإقليمياً وعالمياً.

مستقبل الإدارة العامة

Future Of Public Administration

مقدمة : Introduction

تُعتبر ظاهرة التغيير في المجتمعات الحديثة ظاهرة حتمية. فمن المتوقع أن يختلف العالم تماماً بعد عقدين من الزمن عما هو عليه الآن. إلا أنه من الصعوبة بمكان تحديد اتجاه التغيير ومحتواه. لكن إذا استمر الوضع الحالي سيكون هناك كثافة سكانية عالية، سيزداد التلوث البيئي، وستكون البيئة أقل استقراراً. سيكون هنا أيضاً عدم استقرار اقتصادي، تزداد المجاعة ويتضاعف العجز في ميزان المدفوعات لكثير من الدول. الإداريون والمهتمون بهذا المجال لن يستطيعوا تفويض المهمة والاعتماد على الاختراعات والتقدم التقني لحل المشاكل الاجتماعية المعقدة.

مهام منظمات المستقبل:

لحل المشكلات الآنية والتفاعل بإيجابية أكثر مع المستقبلية منها لابد لمنظماتنا ومنشآتنا العامة أن تحدث نوعا من التغيير المهم والجذري، ليس فقط في البناء الهيكلي والإجراءات وطرق العمل لكن كذلك في مستوى الوعي لدى الأفراد القائمين على هذه المؤسسات لفهم وإدراك تحديات المستقبل وما ينطوي عليه من مشاكل وعقبات، ولاستيعاب كل المتغيرات المستقبلية. كمهتمين بهذا الحقل – طلاباً، أساتذة، قادة، مرؤوسين – لابد أن تكون لدينا القدرة على تعلم وفهم التغيرات المستقبلية وتأثيرها على حياتنا وما هو الدور الإيجابي الذي من الممكن أن نقوم به، نظرياً وعملياً، للتأثير إيجابياً على مجريات الأمور.

المعالم الأساسية لمستقبل الإدارة العامة:

سيكون هناك العديد من العناصر المعقدة التي تحكم درجة العقلانية لدى واضعي السياسات وصانعي القرارات، منها ما هو اجتماعي، سياسي، اقتصادي

إضافة إلى عناصر التقنية، حتى وإن حاولنا تحديد هذه العناصر، إلا أنه ليس هناك ضمان بأن تأثيرها سيستمر كما نتوقع مستقبلاً، لكي نستطيع أن نوجز بعض المعالم الأساسية لمستقبل الإدارة العامة في النقاط التالية:

- ارتفاع المستوى التعليمي والثقافي لدى المواطنين بوجه عام، رفع من توقعاتهم فيما يتعلق بالخدمات المقدمة من الأجهزة الإدارية العامة. مما سيوجد نوعاً من الضغوط على هذه الأجهزة خاصة الخدمية منها لرفع كفاءة أدائها والوفاء بالطلب المتزايد كماً ونوعاً من قبل المستفيدين.
- تُعتبر المنظمات في حالة تفاعل مستمر مع بيئتها الخارجية. التحولات المستقبلية المتوقعة في قيم واتجاهات أفراد المجتمع سيصاحب بتغيير في قيم العمل داخل هذه الأجهزة واتجاهات منسوبيها. فعصرنا الحاضر يتسم بالتغيير الحتمي والمتسارع. وتواجه الإدارة العامة العديد من المعضلات التي تفرض نفسها على الأجهزة العامة وطرق أدائها. وتعتبر العلاقة بين أداء الإدارة العامة وبيئتها الخارجية من أكثر العلاقات حساسية. عدم استطاعة الأولى الإيفاء بمتطلبات الثانية ومراعاة ما يحدث بها من تطورات متلاحقة يحدث خللاً قد يكون من الصعوبة بمكان إصلاحه. فالإدارة العامة ستخضع لعوامل بيئية خارجية تؤثر فيها وتوجهها دون إرادة منها. وعليه لابد أن تأخذ ثقافة منظمات المستقبل (Organizational Culture) طابعاً جديداً يستطيع إيجاد نوع من التوافق والتوازن بين معطيات البيئة ومتطلباتها من أجل أن يكتب لها البقاء في عالم متزايد التسارع.
- ستزداد المشاركة، خلال السنوات القادمة، من قبل القطاع الخاص في تقديم خدمات كانت تضطلع بها الأجهزة الحكومية. هذه المساهمة ستتم من خلال تفعيل الشركات والمؤسسات الخاصة في مجال التعاقد، أو من خلال النقل الكلي للملكية وإدارة الخدمات التي تأخذ الطابع التجاري من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

- تمثل المعلومات عاملاً أساسياً وهاماً شأنها شأن عوامل الإنتاج الأخرى من رأس مال، وقت، مواد خام، مبان..الخ. لكن ثورة المعلومات التي نعيشها في عصرنا الحاضر ونتيجة لتسارع المتزايد في كميتها ونوعها وتعدد مصادرها جعلها سريعة التقادم هذا حتم على منظمات المستقبل ضرورة إحداث آلية معينة تستطيع من خلالها تلك المنظمات الاستفادة القصوى مما يتوفر من معلومات ومواكبة هذه القفزات المعلوماتية. هذا التزايد في الحاجة للمعلومات تزامن مع التقدم السريع الذي تعيشه منظمات اليوم. برامج تنسيق الكلمات، الحاسبات الشخصية حلت محل الآلات الكاتبة، حفظ الملفات واسترجاع ما بها من معلومات يتم آلياً. لذا نجد الأجهزة الإدارية في حالة سباق مع الزمن لتصميم أنظمة معلومات تساهم في عملية حل المشاكل المتوقعة ولتزيد من كفاءة الأداء.
- نجاح منظمات المستقبل في تقديم خدمات متميزة، يتوقف على قدرة هذه المنظمات لإحداث التغيير اللازم في بنائها الهيكلي وإجراءات تقديم خدماتها لكي تكون أكثر إبداعاً وتكيفاً مع معطيات المستقبل. كما يتوقف نجاحها أيضاً على زرع الثقة في منسوبيها وكسب ولائهم، وهذا لا يمكن أن يتحقق من خلال أساليب قيادية تقليدية تعتمد على مركزية السلطة في قمة الهيكل الهرمي للتنظيم، بل لابد أن تعطي المستويات التنظيمية المختلفة فرصة المشاركة وإبداء الرأي في رسم السياسات، وتحديد الأهداف واتخاذ القرارات التنفيذية.
- من الواضح أن المنهج الهرمي التقليدي القائم على تركيز السلطة سيمر مستقبلاً بتحول جذري نحو إضفاء نوع من الشرعية على مبدأ المشاركة. وهذا سيكون نتيجة حتمية لإحلال فئات ذات مستوى تعليمي عالٍ من الموظفين والمحترفين (Professionals) والمؤهلين لاستخدام التقنية المتخصصة محل منسوبي المنظمات التقليديين.

- سيكون هناك اعتماد أكثر على مبدأ المسؤولية الفردية (Individual Responsibility) بدلاً من رقابة السلطة التنظيمية (Hierarchical Authority). هذا الاتجاه قد يقلل من الإحساس بالعزلة (Alienation) من قبل منسوبي الأجهزة الإدارية ويزيد من ولائهم وحماسهم لخدمة المصلحة العامة.
- أخيراً، سيُنظر للإدارة العامة مستقبلاً على أنها النشاط الذي يضطلع بمهمة التنسيق وإدارة العلاقة بين المتغيرات السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، والتنظيمية والقانونية والإدارية والعلمية، إضافة إلى الجوانب التقنية. فلابد للإداريين من أخذ كل هذه المتغيرات في الحسبان، فهمها، إيجاد نوع من التوافق بينها في حالة التعارض، ثم الانتقاء من بين القيم التي يركز عليها كل نظام وتبنيها.

يبدو من هذه الملامح السريعة لمستقبل الإدارة العامة أن بيئة الإدارة والتنظيم في المستقبل ستمتاز بعدم الاستقرار والغموض والتغيير المتسارع. إضافة إلى انشغال المنظمات الإدارية العامة مستقبلاً باهتمامات حديثة معقدة لم تألفها من قبل، كالتلوث البيئي، إدارة الموارد الطبيعية القابلة للنفاد، الحفاظ على الطبيعة، استيعاب التطورات التكنولوجية..الخ. لكن أياً كان المستقبل ستلعب الإدارة العامة دوراً بارزاً فيه بالاشتراك مع قوتين أساسيتين الحكومة والتقنية الإدارية. جميعاً سيمثلون حجر الزاوية في مؤسسات المستقبل، ولن يختفوا حتى تختفي الحضارة البشرية. ما يلزم منظمات المستقبل، إنتاجية كانت أو خدمية، هو التطوير المستمر لأساليب إدارتها، وإعادة تصميم هياكلها وزيادة قدرتها على التكيف ليتحقق لها هذا البقاء والاستمرار.